Commission de la fonction publique

Rapport annuel 1983-1984

Québec

Le contenu de cette publication a été rédigé par la
Commission de la fonction publique

Cette édition a été produite par
la Direction générale
des publications gouvernementales

Dépôt légal — 2e trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISSN 0481 2581
ISBN-2-551-06296-9

© Gouvernement du Québec

Monsieur Richard Guay
Président de l'Assemblée nationale
Édifice Pamphile-Lemay, bureau 103
Québec (Québec)
G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le cinquième rapport annuel de la Commission de la fonction publique. Ce rapport traite des activités de l'exercice financier se terminant le 31 mars 1984, et vous est transmis pour dépôt à l'Assemblée nationale en conformité avec les dispositions de l'article 40 de la Loi sur la fonction publique.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président,

Gaston Lefebvre

Québec, juin 1984

La Commission en 1983-1984

Président
Gaston Lefebvre

Membres
Harold Hutchison
Lise Langlois
Jacques Perrin

Secrétaire
Michel Poirier

Direction de la vérification
Jacques Vézina, directeur
Guy Chabot, directeur adjoint
Jean Marquis, directeur adjoint

Direction de la recherche et de l'évaluation
Jacques Milot, directeur
Gérard Lafond, adjoint au directeur

Table des matières

Avant-propos 9

Mandat et organisation 11

Pouvoirs de la Commission 12
Pouvoir quasi judiciaire 12
Pouvoir d'enquête et de recommandation 12
Pouvoir consultatif sur la réglementation 12

Composition et organisation administrative 13
Commission 13
Secrétariat, greffe et services administratifs 13
Direction de la vérification 13
Direction de la recherche et de l'évaluation 13
Service des appels de classement 13

Ressources humaines et budgétaires 15

Principales activités en 1983-1984 15

Les appels et les décisions les plus significatives 15
Statistiques 15
Problème concernant les frais 18
Les appels entendus v. les appels prévus au rôle d'audition 18
Sommaire des décisions les plus significatives 19

Les avis sur la réglementation 20

Les enquêtes sur le fonctionnement de la loi 23

Les enquêtes sur l'observance de la loi 25

Vérification des concours 26
L'énoncé des conditions d'admission dans les avis de concours 26
La vérification de l'admissibilité 28
La détermination et l'application de la cote de passage aux examens 29
La présentation des candidats 29

Vérifications particulières 31
Les nominations et promotions 31
Le classement des cadres supérieurs 32

Vérification des requêtes 36

Annexe 1 42

Annexe 2 43

Annexe 3 44

Appendice 49

Avant-propos

Le rapport des activités de la Commission pour l'année 1983-1984 constitue le cinquième et dernier rapport soumis en vertu de la Loi sur la fonction publique (chap. F.3.1). Le respect de la règle de la sélection au mérite imposée par le législateur a continué d'être l'objet principal des activités de la Commission dans l'exercice de son mandat comme tribunal administratif et comme vérificateur.

Dans l'exercice de son mandat quasi judiciaire, deux situations sont apparues à la Commission constituer un certain obstacle à une justice à la fois accessible à tous et expéditive, qu'un tribunal administratif doit s'efforcer de rendre. Dans un premier cas, des appelants qui ne sont pas représentés par un syndicat ou une association professionnelle doivent assumer seuls des frais qui, dans le cas contraire, sont en règle générale assumés par le syndicat ou l'association dont l'appelant fait partie. Une telle situation apparaît davantage inéquitable lorsqu'un tel appelant obtient gain de cause sans que la Commission, ne disposant pas d'un tel pouvoir, puisse décider du partage des frais.

L'autre situation, provoquée par les désistements et confessions de jugement de dernière heure, contribue pour une large part à un ralentissement certain de l'administration de la justice. La Commission déplore l'inutilisation de plus de la moitié (52%) des jours d'audition prévus en raison de tels désistements ou confessions de jugement tardifs qui, s'ils avaient été communiqués plus tôt, auraient pu permettre l'inscription d'autres causes aux rôles d'audition.

L'examen de la réglementation adoptée et de l'application qui en a été faite en regard de la règle de la sélection au mérite nous amène à conclure que, de plus en plus, cette règle de la sélection au mérite a reçu depuis 5 ans une meilleure application, même si certains éléments auraient avantage à être revus. La Commission souhaiterait à cet effet que l'autorité compétente se penche sur deux situations, entre autres, qui lui apparaissent problématiques en regard d'une application saine et efficace de la règle de la sélection au mérite. La première vise l'examen de changement de grade pour le personnel de la catégorie des professionnels; la seconde porte sur la réglementation relative à la classification des emplois, notamment ceux des catégories de professionnels et de techniciens, et celle relative à l'admissibilité des aspirants et des citoyens canadiens.

En regard de l'examen requis pour le changement de grade chez les professionnels, les statistiques produites révèlent un taux de réussite de 71,5% en 1980 et de 93,5% en 1981 pour le passage du grade II au grade I alors que pour l'avancement de la classe II à la classe I, il était en 1979 de l'ordre de 53%. Les professionnels réussissent encore mieux l'examen requis pour le passage du grade III au grade II puisque, en 1980, le taux de réussite était de 91,1% et en 1981 de 99,1%, alors qu'en 1979, l'avancement à la classe II s'est effectué à un taux de réussite de 81,9%. Ces taux de réussite s'avèrent très élevés, particulièrement ceux de 1981, la dernière année pour laquelle les statistiques ont été produites, et surtout si on les compare à ceux de 1979. Même si l'on tient compte du fait que la proportion du nombre des candidats qui ont réussi l'examen par rapport au nombre de candidats qui étaient admissibles à l'examen s'avère inférieure à ces taux (au grade I, 47% et 45,7% respectivement pour 1980 et 1981, et au grade II, 80% et 64,4% respectivement pour les mêmes années), il y aurait sans doute lieu de rechercher les causes probables de taux de réussite aussi élevés que ceux de 1981, surtout si la tendance observée se maintenait pour les années 1982-1983. Compte tenu des ressources humaines impliquées dans un tel processus, sa réévaluation pourrait s'imposer.

Quant à la seconde situation évoquée, la Commission ne peut que déplorer le fait que l'autorité compétente n'ait pas jugé opportun, malgré les avis répétés, d'amender la réglementation relative à l'admissibilité des aspirants et des personnes ne possédant pas la citoyenneté canadienne et à la classification des emplois pour y adapter les conditions d'admission aux amendements législatifs de 1981 en regard de l'article 61 de la loi.

L'année terminée le 31 mars 1984 aura été la dernière des cinq années d'existence de la Loi sur la fonction publique adoptée en juin 1978 et entrée en vigueur le 1er avril 1979. En effet, le 22 décembre 1983, une nouvelle Loi sur la fonction publique (1983, chap. 55) était sanctionnée et le 21 mars 1984, le gouvernement décrétait son entrée en vigueur à compter du 1er avril 1984, sauf en ce qui concerne le système de recrutement et de promotion des fonctionnaires qui y est prévu.

La Commission de la fonction publique instituée par la nouvelle loi ne diffère guère de celle à qui la loi de 1978 avait donné naissance: elle demeure un tribunal administratif et un organisme de surveillance dont l'indépendance continue d'être assurée par la nomination de ses membres directement par l'Assemblée nationale.

Au cours des quelque vingt dernières années, en raison principalement de l'avènement du syndicalisme dans la fonction publique, le rôle de la Commission s'est graduellement transformé : à ses fonctions de représentant de l'employeur ou du gouvernement, responsable de la sélection et de la gestion du personnel, furent substituées des fonctions de surveillance et de contrôle quasi judiciaires rendues nécessaires par le transfert de ces responsabilités à des ministères du gouvernement et à un autre organisme spécialisé, responsabilités traditionnellement confiées, dans les démocraties occidentales et nord-américaines, à des Commissions du service civil.

La Commission est devenue, depuis le 1er avril 1979, un tel organisme de contrôle quasi judiciaire et de surveillance et, pour certains, son existence est perçue comme un « mal nécessaire » dont la nécessité fut même remise en cause au cours du long processus de révision de la loi de 1978. Dans l'approche retenue de « déréglementation » et de « responsabilisation » accrue des gestionnaires, dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique, le gouvernement et le législateur ont reconnu le besoin d'un organisme indépendant de contrôle quasi judiciaire et de surveillance, tout comme ils l'avaient fait dans la loi de 1978.

Il convient de souligner, au terme de cette dernière année, la compétence, la loyauté et le dévouement apportés par tout le personnel de la Commission à la réalisation des mandats que lui avait confiés le législateur et ce, dans un contexte rendu particulièrement difficile au cours de la dernière année par l'absence d'un président et par une contestation de l'institution que certains rendaient responsable de l'échec présumé de la réforme introduite par la loi de 1978.

On se souviendra que cette réforme visait à renforcer la règle de la sélection au mérite au recrutement et à la promotion, à éliminer les chevauchements de compétence en matière de gestion des ressources humaines en en confiant la responsabilité générale au ministère de la Fonction publique et, enfin, à favoriser une décentralisation de la gestion par la délégation des pouvoirs. La loi de décembre 1983 s'inscrit dans le prolongement de cette réforme : elle maintient la règle de la sélection au mérite tout en l'assouplissant pour en faciliter l'application ; elle pousse presque à sa limite la décentralisation de la gestion par la « responsabilisation » des gestionnaires, la déréglementation et l'élimination du ministère de la Fonction publique ; elle explicite enfin des objectifs de service au public, d'efficacité, d'efficience et de représentativité de la fonction publique que la réforme de 1978 ne proposait pas aussi clairement et aussi résolument.

La Commission de la fonction publique, face à cette réforme, entend jouer le rôle qui lui est confié, de façon positive et utile. Elle perçoit, en particulier, la vérification du caractère équitable et impartial des décisions qui affectent les fonctionnaires, visée à l'article 115 de la loi, comme un mandat d'une importance capitale en regard de l'objectif de déréglementation de la gestion des ressources humaines proposé par la loi. En effet, l'accroissement de pouvoirs discrétionnaires qui résultera de la déréglementation, exigera de la Commission qu'elle s'assure que, dans l'exercice de tels pouvoirs, les gestionnaires respectent l'obligation qu'imposent les règles de la justice naturelle d'agir équitablement.

Mandat et organisation

La Commission de la fonction publique est un organisme institué par la Loi sur la fonction publique sanctionnée le 23 juin 1978 (L.R.Q., chap. F.3.1)

Les cent quarante-quatre articles de cette loi sont entrés en vigueur par étapes:

6 décembre 1978:

Les articles instituant la Commission de la fonction publique et l'Office du recrutement et de la sélection du personnel de la fonction publique, ce qui rendit possible la nomination des membres de la Commission effective au 15 février 1979;

1er avril 1979:

Entrée en vigueur des autres articles de la loi, sauf l'article 77;

1er septembre 1979:

L'article 77 entre en vigueur. Cet article crée un droit d'appel pour les fonctionnaires en matière de concours de promotion. Cet article a été amendé pour prévoir également un droit d'appel en matière de changement de grade chez le personnel professionnel.

Globalement, la Commission vise à assurer la protection du droit des citoyens et des fonctionnaires d'accéder aux emplois de la Fonction publique selon la règle de la sélection au mérite, c'est-à-dire selon des critères de compétence et d'aptitudes.

Pouvoirs de la Commission

Pour permettre à la Commission d'assumer efficacement son mandat, le législateur lui a conféré des pouvoirs de divers ordres, soit un pouvoir quasi judiciaire, un pouvoir d'enquête et de recommandation, un pouvoir consultatif sur la réglementation découlant de la loi. La Commission constitue donc un organisme multi-fonctionnel.

Pouvoir quasi judiciaire

Tout fonctionnaire, qu'il soit syndiqué ou non syndiqué, peut faire un appel à la Commission, s'il croit qu'une illégalité ou une irrégularité a entaché la procédure d'admissibilité ou de sélection du concours de promotion ou de l'examen de changement de grade auquel il a participé (article 77 de la loi).

De plus, tout fonctionnaire non régi par une convention collective de travail peut en appeler à la Commission dans les cas suivants:

— lorsqu'il est touché par une mesure disciplinaire telle une destitution, une suspension, une réprimande, et également s'il fait l'objet d'un relevé provisoire de fonctions (article 97);

— lorsqu'il fait l'objet d'une rétrogradation ou d'une révocation pour insuffisance professionnelle (article 87);

— lorsqu'il prétend devoir être promu à une classe d'emploi dont il assume les attributions de façon principale et habituelle et à laquelle il a déjà été déclaré apte (article 78);

— lorsqu'il conteste le classement qui lui est attribué à l'occasion de l'application d'un règlement d'intégration (article 64).

La Commission tient des auditions dans les diverses régions du Québec, entend les parties et leurs témoins et rend ses décisions par écrit. Ses décisions sont finales et sans appel. Elle peut cependant, pour cause, réviser ou révoquer une décision. Les règles de preuve et de procédure régissant ces recours sont prévues au règlement sur les appels à la Commission de la fonction publique.

Pouvoirs d'enquête et de recommandation

L'article 30a) de la Loi sur la fonction publique charge la Commission de procéder à des enquêtes pour vérifier si la loi et ses règlements d'application sont respectés.

Les vérifications sur l'observance de la loi et des règlements sont faites à l'initiative de la Commission ou lorsqu'un citoyen lui en fait la demande, par écrit, en donnant des raisons suffisantes. Ces vérifications peuvent porter sur tous les aspects de la gestion du personnel bien que l'accent principal soit mis sur le respect de la règle de la sélection au mérite.

Quant aux enquêtes sur le fonctionnement de la loi et des règlements, elles sont d'une nature plus englobante et elles visent, notamment, à concilier l'objectif de l'efficacité avec le principe du mérite.

Toutes ces enquêtes donnent lieu à la production de rapports et, souvent, à la formulation de recommandations aux autorités compétentes, que ce soit l'Assemblée nationale, le Gouvernement, le ministre de la Fonction publique, l'Office du recrutement et de la sélection du personnel ou les dirigeants des ministères et organismes concernés.

Pouvoir consultatif sur la réglementation

La Loi sur la fonction publique s'en tenant principalement à édicter les principes devant régir la gestion du personnel de l'État et à identifier les rôles respectifs des intervenants, de nombreuses matières ont été laissées à l'initiative du pouvoir réglementaire.

Le législateur s'est doté d'un instrument pour veiller à ce que les multiples règlements d'application n'altèrent pas le principe fondamental de la loi: la sélection au mérite.

Il a donc chargé la Commission d'examiner chacun des règlements et de donner un avis sur leur conformité avec la règle de la sélection au mérite, et ce, avant que le Conseil du trésor ne procède à l'approbation des règlements. Simultanément et conformément à la loi, les avis sont transmis à l'Assemblée nationale pour que les députés puissent en prendre connaissance.

Pour la réalisation de ses divers mandats, la Commission a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa juridiction. Ainsi, les commissaires et les vérificateurs sont investis des pouvoirs et de l'immunité des commissaires nommés en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête (L.R.Q. chap. 37).

Composition et organisation administrative

Commission

La Commission est composée de quatre membres. Chacune de ces personnes est nommée, pour un mandat de sept ans, par une résolution approuvée par les deux tiers des députés de l'Assemblée nationale. Un commissaire est en poste à Montréal alors que les autres le sont à Québec.

À titre de dirigeant d'organisme, le président est responsable de l'administration de la Commission. Compte tenu des obligations et devoirs de la Commission, l'organisation administrative est constituée de quatre directions et services. L'organigramme reproduit ci-après illustre cette organisation.

Secrétariat, greffe et services administratifs

Le secrétariat assure le soutien administratif de la Commission, notamment la confection du rapport annuel et des procès-verbaux des assemblées de la Commission, la rédaction et la transmission des avis au Conseil du trésor, des recommandations aux autorités compétentes et des autres documents officiels.

Le greffe de la Commission ainsi que la préparation des recueils de jurisprudence relèvent du secrétaire. Il en va de même des services administratifs chargés de fournir aux autres directions l'expertise et le soutien en matière de gestion financière, de gestion du personnel, de gestion des approvisionnements et de l'aménagement, ainsi que de messagerie et de communications. Enfin, le secrétariat assure la gestion des documents ainsi que la conservation des archives de la Commission.

Direction de la vérification

Dans le cadre de l'article 30a) de la loi, cette direction procède à l'élaboration et à l'application des mandats de vérification qui lui sont confiés par la Commission qui font suite à des requêtes provenant soit de fonctionnaires, soit de citoyens.

Selon la Commission, la notion de l'observance de la loi implique la vérification ou l'examen de l'exactitude avec laquelle la loi et ses règlements d'exécution sont appliqués par les ministères et organismes, y compris l'Office du recrutement et de la sélection du personnel de la fonction publique, notamment en ce qui a trait au respect de la règle de la sélection au mérite.

La Direction de la vérification est donc chargée de s'assurer que les activités des ministères et organismes dans le domaine de la gestion du personnel sont conformes à la Loi sur la fonction publique, aux règlements du ministre de la Fonction publique et de l'Office et, le cas échéant, aux décisions du Conseil du trésor.

Direction de la recherche et de l'évaluation

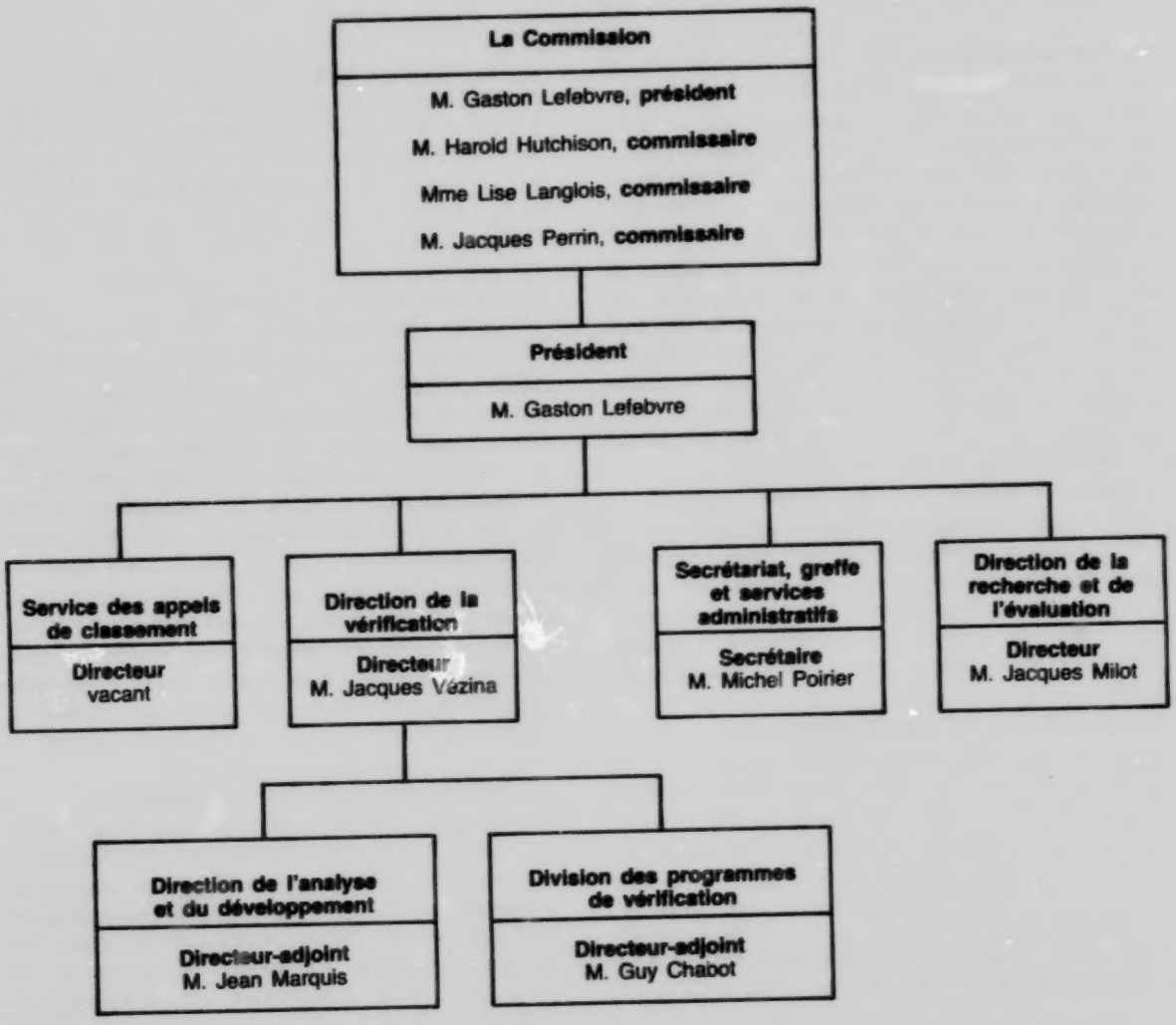
Cette direction étudie les règlements de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel et du ministre de la Fonction publique et fait rapport à la Commission quant à leur conformité avec la règle de la sélection au mérite. Elle évalue après enquête le fonctionnement de la loi, de ses règlements ainsi que des programmes et directives reliés à la gestion du personnel.

Elle effectue aussi des recherches documentaires sur des sujets ayant trait aux responsabilités de la Commission, notamment sur les implications de la règle de la sélection au mérite. Enfin, elle assure un suivi des avis que la Commission adresse au Conseil du trésor.

Service des appels de classement

L'existence de ce service découle de ce que la loi permet à la Commission de former des comités d'appel pour entendre et décider des appels de classement suite à une intégration. Ces appels ne sont alors pas entendus par les commissaires. Cependant, l'audition des appels de classement est aussi régie par le « règlement sur les appels à la Commission ».

Organigramme de la Commission de la fonction publique



Ressources humaines et budgétaires

Au 1er avril 1983, le budget de la Commission totalisait la somme de 1 832 200 $ et l'effectif permanent autorisé était de 47 personnes/année.

Principales activités en 1983-1984

Les appels et les décisions les plus significatives

La Commission fait état ici de ses activités en regard des cinq catégories d'appel pour lesquelles elle a compétence:

1. Appel en matière de classement suite à l'application d'un règlement d'intégration (article 64 de la Loi sur la fonction publique);
2. Appel suite à la participation à un concours de promotion ou à un examen de changement de grade (article 77);
3. Appel pour obtenir une promotion suite à une déclaration d'aptitudes à la classe de l'emploi occupé (article 78);
4. Appel suite à une rétrogradation ou à une révocation pour insuffisance professionnelle (article 87);
5. Appel suite à une mesure disciplinaire (destitution, suspension, réprimande) ou à un relevé provisoire de fonctions (article 97);

Les décisions rendues par la Commission en regard des catégories d'appel mentionnés ci-dessus sont publiées périodiquement dans un recueil.

Statistiques

Alors qu'au cours de l'année 1982-1983, la Commission recevait 383 appels, elle en a reçu 191 au cours de l'année 1983-1984. De ce nombre, 51 appels se sont avérés irrecevables, dont la majorité en raison du non-respect par les appelants du délai de 30 jours imparti par la Loi sur la fonction publique. 111 appelants ont manifesté, au cours de 1983-1984, leur décision de se désister de leur appel. Il ne faut cependant pas comparer ce chiffre uniquement au nombre d'appels reçus au cours de la même période, car ces désistements portaient également sur les 187 dossiers actifs au début de cette période, soit au 1er avril 1983. Quoi qu'il en soit, le nombre de désistements demeure relativement élevé, même si l'on compare ce chiffre de 111 aux 378 dossiers actifs (taux de 29,4%).

Au cours de la même période, sept appels ont donné lieu à des confessions de jugement et 13 à des « règlements hors cour ».

Finalement, la Commission a rendu 108 décisions en 1983-1984, accueillant 38 appels et en rejetant 70.

Répartition des appels par catégories au 31 mars 1984

Art.	Nature de l'appel	En cours au 83-04-01	Reçus 83-84	N.R. (1)	Dés. (2)	Confession de jugement	R.H.C. (3)	Décisions rendues (4) A	Décisions rendues (4) R	En cours 84-03-31
XX	Recrutement	0	12 (20)*	12 (20)	0	0	0	0	0	0
64	Classement suite à une intégration	0	2 (0)	1 (0)	0	0	0	0 (0)	1	0
77	Promotion, changement de grade et avancement classe	125 (35)	117 (283)	19 (15)	91 (81)	7 (15)	11 (0)	21 (32)	50 (50)	43 (125)
	Affectation sans promotion	20 (29)	22 (41)	10 (8)	3 (8)	0 (0)	0 (0)	13 (25)	11 (9)	5 (20)
87	Rétrogradation et révocation	3 (1)*	3 (3)	1 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	2 (3)	3 (0)
97	Destitution, suspension, réprimande ou relevé provisoire	39 (29)	35 (36)	8 (7)	19 (8)	0 (0)	2 (0)	4 (6)	6 (5)	35 (39)
	Total	**187** **(94)**	**191** **(383)**	**51** **(50)**	**111** **(98)**	**7** **(15)**	**13** **(0)**	**38** **(63)**	**70** **(64)**	**88** **(187)**

(1) Non recevable (2) Désistement (3) Règlement hors cour (4) A: accueilli R: rejeté

* Les chiffres entre parenthèses indiquent les données comparables pour 1982-1983.

La tendance observée au cours des dernières années se maintient à l'effet que la majorité des appels concernent la promotion et le changement de grade, soit 117 appels sur les 191 reçus en 1983-1984.

En 1982-1983 cependant, la majorité des appels présentés sous l'article 77 de la Loi sur la fonction publique concernaient le changement de grade, soit 177 en regard des 283 appels reçus. En 1983-1984, la situation est inversée en ce sens que 84 des 117 appels reçus en vertu de l'article 77 portent sur des concours de promotion, alors que seulement 33 portent sur des examens de changement de grade.

Répartition des appels par ministère et organisme — 1983-1984
Ventilation par article

Ministère/Organisme	64	77 (P)	77 (I)	(G)	78	87	97	Total
Affaires culturelles	—	—		1	—	—	—	1
Affaires intergouvernementales	—	—		—	—	—	1	1
Affaires sociales	—	—		3	1	—	—	4
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	—	4		—	—	—	3	7
Commission des normes du travail	—	—		1	—	—	—	1
Commission de la santé et de la sécurité du travail	—	10		—	5	2	1	18
Communications	—	2		2	2	—	—	6
Éducation	—	—		3	—	—	—	3
Énergie et Ressources	—	—		2	—	—	1	3
Fonction publique	—	—		1	1	—	1	3
Industrie, Commerce et Tourisme	—	—		1	—	—	—	1
Justice	1	7		4	3	—	4	19
Loisir, Chasse et Pêche	—	1		1	—	—	3	5
Office de la langue française	—	—		1	—	—	—	1
Habitation et Protection du consommateur	—	—		—	1	—	—	1
Office du recrutement et de la sélection du personnel	1	30		—	2	—	—	33
Régie de l'assurance-automobile du Québec	—	—		4	1	—	2	7
Régie des rentes du Québec	—	2		—	—	—	—	2
Revenu	—	1		3	—	—	1	5
Société d'habitation du Québec	—	—		1	—	—	—	1
Sûreté du Québec	—	—		—	—	—	1	1
Transports	—	4		2	3	1	—	10
Main-d'Oeuvre et Sécurité du revenu	—	23		—	2	—	—	25
Travaux publics et Approvisionnement	—	—		2	1	—	—	3
Inspecteur général des institutions financières	—	—		1	—	—	—	1
Travail	—	—		—	—	—	16	16
Curateur public	—	—		—	—	—	1	1
Total	**2**	**84**		**33**	**22**	**3**	**35**	**179**

(I) P: concours de promotion tenu par G: examen de changement de grade.

En outre, des 84 appels portant sur des concours de promotion, et reçus en 1983-1984, 30 concernaient des concours tenus par l'Office du recrutement et de la sélection du personnel et 54 des concours tenus par différents ministères et organismes à titre de délégataires de l'Office.

Le tableau suivant intitulé « répartition des appels par catégories d'emplois 1983-1984 » reflète bien la tendance déjà observée quant à la diminution des appels relatifs au changement de grade, en regard de données comparables pour 1982-1983.

En effet, en 1982-1983, 184 des 383 appels reçus provenaient d'employés professionnels alors qu'en 1983-1984, 58 des 191 appels reçus proviennent de cette catégorie d'employés.

Répartition des appels par catégories d'emplois 1983-1984

Art.	Nature de l'appel	Ouvriers	P.B.T.A.	Pers. de maîtrise et de dir.	Prof.	Cadres sup.	Pers. dir. des agents de la paix	Non fonct.	Total
64	Classement suite à une intégration	0	2	0	0	0	0	0	0
77	Promotion, changement de grade et avancement de classe	3	61	2	38	6	7	0	117
78	Affectation sans promotion	0	17	1	2	0	2	0	22
87	Révocation et rétrogradation	0	0	1	2	0	0	0	3
97	Destitution, suspension, réprimande ou relevé provisoire	1	2	4	16	5	7	0	35
Nil	Concours recrut.	0	8	0	0	1	0	3	12
	Total	**4**	**90**	**8**	**58**	**12**	**16**	**3**	**191**

Problème concernant les frais

Depuis plusieurs années, et particulièrement au cours de la dernière année, la Commission a observé une situation qui, à son avis, devrait faire l'objet d'une réflexion de la part du ministère de la Justice. Il s'agit du problème concernant le remboursement des frais encourus par des non-fonctionnaires appelés à témoigner devant la Commission.

D'une part, la loi accorde à la Commission un pouvoir de contraindre des personnes à témoigner devant elle lors d'auditions mais, d'autre part, il semble qu'elle n'ait pas, à l'instar des autres tribunaux administratifs, le pouvoir d'adjuger les frais.

Dans certains cas, la situation qui en résulte est la suivante: un non-fonctionnaire est requis de témoigner devant la Commission. Ses conditions de travail ne prévoient pas de remboursement des frais encourus en une telle situation. Dans l'état actuel de la réglementation, le ministère de la Justice n'accepte pas les formules de taxations produites par un tribunal administratif. En conséquence, la personne qui a collaboré à l'administration de la justice l'a fait à ses frais, à moins que la partie qui l'a assignée n'accepte de la rembourser, ou qu'elle n'y soit contrainte. De plus, il arrive dans certains cas que les frais à supporter soient très élevés.

En outre, il faut prendre en considération le fait que cette situation est vécue sur une base encore plus large, et par les appelants eux-mêmes, devant d'autres tribunaux administratifs dont la clientèle principale est composée de non-fonctionnaires.

Il apparaît à la Commission que l'administration de la « justice administrative » au Québec a pris suffisamment d'ampleur pour que l'autorité compétente accepte de prendre cette situation en considération.

Les appels entendus v. les appels prévus au rôle d'audition

En 1982-1983, la Commission soulignait dans son rapport annuel qu'environ 39% des jours d'auditions fixés au cours de l'année n'ont pas été tenus en raison de la non-disponibilité de divers intervenants (procureurs et autres), de désistements ou de confessions de jugement de dernière minute.

En 1983-1984, la Commission doit constater une accentuation de la tendance observée l'année précédente. Ainsi, 241 jours d'audition ont été fixés alors qu'en réalité, seulement 116 ont été tenus. Donc 52% des jours d'audition fixés n'ont pas été tenus, ce qui est une proportion considérable.

On n'a qu'à mentionner que 111 désistements ont été reçus en 1983-1984 pour identifier la cause majeure de cette situation, la presque totalité de ceux-ci étant communiqués à la Commission dans un délai beaucoup trop court pour permettre le remplacement des causes annulées par d'autres dossiers.

Sommaire des décisions les plus significatives

La Commission met en relief, dans cette section, certains aspects qu'elle considère importants de décisions qu'elle a rendues au cours de l'année 1983-1984.

Compétence de la Commission à l'égard de la validité d'un règlement de classification

À l'occasion d'un appel[1] soumis par un professionnel qui s'était vu refuser l'admission à un concours visant à combler un emploi de cadre supérieur (classe III), la Commission fut confrontée à la question de savoir si elle avait compétence pour se prononcer sur la validité d'un règlement de classification, ou d'une partie de celui-ci (conditions d'admission), dans le cadre d'un appel en matière de promotion . La Commission décida alors que l'appel institué par l'article 77 de la Loi sur la fonction publique ne constitue pas un mode de contrôle général des actes que ladite loi amène diverses autorités statutaires (dont le ministère de la Fonction publique) à poser, en dépit du fait que de tels actes soient de nature à influer sur l'action de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel dans la tenue de concours.

En conséquence, si l'illégalité soulevée par l'appelant était réelle, elle n'en serait pas pour autant une qui aurait entaché la procédure de vérification de l'admissibilité; une telle illégalité serait à la fois étrangère et préexistante à cette procédure. La Commission se déclare donc sans juridiction pour se prononcer sur l'illégalité de ce règlement, telle qu'allégué dans cet appel.

Mesure administrative v. mesure disciplinaire

La Commission affirme, dans une décision[2] faisant suite à un appel à l'encontre d'une « mesure disciplinaire », que l'exercice par un sous-ministre du devoir de surveillance que lui confère l'article 54 de la Loi sur la fonction publique peut amener celui-ci à donner à un fonctionnaire un avertissement, lequel ne saurait être automatiquement considéré comme une réprimande ou quelqu'autre mesure disciplinaire.

Négligence d'un employé v. preuve requise à l'appui d'une sanction disciplinaire

Lorsque l'employeur fait défaut d'établir en preuve que l'insouciance ou la négligence d'un employé a effectivement provoqué une situation fondant une sanction disciplinaire à son endroit, la Commission ne saurait retenir une telle négligence à l'encontre d'un appelant[3].

Destitution ou démission

À l'occasion d'un appel[4] soumis à l'encontre d'une destitution, la Commission dut disposer d'une objection à l'effet qu'elle n'était pas compétente pour entendre ledit appel puisqu'il s'agissait en fait d'une démission.

Après avoir rappelé dans quel contexte il fallait examiner, selon la doctrine et la jurisprudence, ce genre de « démission », la Commission conclut, la preuve étant établie du caractère forcé de la décision de l'employée, qu'il s'agit en réalité d'une destitution[5].

Portée d'un appel sur un relevé provisoire

Dans le cas où un fonctionnaire fait l'objet d'un relevé provisoire de fonctions et, par la suite, d'une sanction disciplinaire, la Commission ne saurait entendre de preuve ni porter de jugement sur la sanction disciplinaire alors qu'elle n'est saisie que d'un appel portant sur le relevé provisoire de fonctions[6].

Manquement au serment de discrétion

À l'occasion d'un appel[7] portant sur une destitution, la Commission fut amenée à s'interroger sur le caractère absolu de l'interdiction de révéler, contenue au serment de discrétion et sanctionnée par la loi, de même que sur le caractère automatique de la destitution dans tous les cas.

Selon la Commission, les renseignements qui peuvent être visés par la loi seraient des renseignements personnels ou nominatifs contenus dans des dossiers d'administrés (exemple: dossier médical). Quant aux autres renseignements qui ne sont pas de nature personnelle, mais qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de divulguer, il appartient à celui qui veut en invoquer la confidentialité d'en faire la preuve. À défaut d'une telle preuve, la Commission ne saurait conclure à la nécessité d'une destitution automatique.

---

1. Appel — recueil de décisions, vol. 5, n°. 3, p. 297.
2. Appel — recueil de décisions, vol. 5, n°. 4, p. 545.
3. Appel — recueil de décisions, vol. 5, n°. 5, p. 655.
4. Appel — recueil de décisions, vol. 5, n°. 2, p. 153.
5. Appel — recueil de décisions, vol. 5, n°. 3, p. 291.
6. Guy Langevin et le Curateur public, décision du 6 mars 1984 non encore rapportée.

Les avis sur la réglementation

Le paragraphe b) de l'article 30 de la loi édicte que la Commission est chargée:

« de donner son avis au Conseil du trésor sur un règlement soumis à ce dernier par le ministre de la Fonction publique ou par l'Office quant à sa conformité avec la règle de la sélection au mérite. »

Dans l'exercice de ce mandat, la Commission a examiné 54 des 64 règlements adoptés par la ministre de la Fonction publique et soumis à l'approbation du Conseil du trésor. Il faut noter que 10 règlements n'ont pas été soumis à la Commission par le Conseil du trésor pour avis, tel que requis par les dispositions du paragraphe b) de l'article 30 de la loi.

La Commission a aussi examiné deux règlements adoptés par l'Office, modifiant son règlement sur la tenue des concours.

À la suite de l'examen des règlements qui lui ont été soumis, la Commission a exprimé l'avis que 30 règlements étaient sans portée sur la règle de la sélection au mérite, et que 24 étaient conformes à cette règle.

Dans le cas de cinq règlements, la Commission a jugé nécessaire de formuler quelques commentaires particuliers en regard de certaines dispositions de ces règlements.

La majorité des modifications apportées aux règlements que la Commission a étudiés était reliée à deux événements d'importance qui ont marqué l'année 1983-1984: d'une part, l'application des dispositions tenant lieu de conventions collectives, d'autre part l'adoption du projet de loi numéro 51 sur la fonction publique le 22 décembre 1983.

1. La concordance avec les dispositions tenant lieu de conventions collectives

L'adoption par le gouvernement des dispositions tenant lieu de conventions collectives a nécessité par la suite un ensemble de modifications à la réglementation afin d'en assurer la concordance avec ces dispositions. Très souvent il s'est agi de changements dans les conditions de travail, de façon stricte, et chaque fois la Commission a émis l'avis qu'ils n'avaient pas d'incidence sur la règle de la sélection au mérite.

La Commission profite cependant de son rapport annuel pour rappeler quelques-uns de ces changements et certaines observations qu'elle faisait au moment de la préparation de ses avis.

Les règlements qui comportaient des références aux « conventions collectives » ont été modifiés en remplaçant cette référence par « dispositions constituant une convention collective. »

Le règlement concernant le classement des fonctionnaires a été modifié (A.M. 285-83) à l'article 36 en ajoutant, pour fins de concordance, les dispositions des décrets à l'effet que l'expérience acquise en 1983 ne peut servir dans la détermination du crédit d'expérience servant à fixer le classement des fonctionnaires. La formulation de cette clause semble suffisamment claire et précise pour être appliquée de façon uniforme et équitable pour tous les candidats, lorsqu'elle devra être incluse à la procédure de sélection. En conséquence, elle est apparue à la Commission conforme à la règle de la sélection au mérite.

L'ensemble des règlements de classification pour toutes les catégories de personnel, y incluant le personnel de maîtrise et de direction et les cadres supérieurs, a été modifié en cours d'année afin d'appliquer à tous la politique gouvernementale relative à la période continue d'emploi à titre temporaire lors du recrutement et à l'introduction d'une période de probation. Cette période de probation correspond à la période d'essai plus ou moins longue selon les classes d'emploi pour permettre d'évaluer le fonctionnaire sur l'emploi qu'il occupe.

Tout en considérant ces modifications conformes à la règle de la sélection au mérite, la Commission a commenté de façon particulière l'introduction de la période de probation, dans ses avis concernant le règlement de classification numéro 206 sur les techniciens en vérification fiscale (A.M. 304-83), le règlement de classification numéro 245 sur les péagistes (A.M. 305-83), le règlement de classification numéro 128 sur les commissaires du travail (A.M. 306-83) et le règlement de classification numéro 239 sur les inspecteurs en tuyauterie (A.M. 307-83). La Commission émettait l'avis que « les dispositions relatives à la période de probation qui apparaissent à la section IV de chacun de ces règlements concernant la période continue d'emploi à titre temporaire apparaissent non compatibles avec la notion de stage probatoire contenue au paragraphe b) de l'article 75 de la Loi sur la fonction publique. » Le stage probatoire étant de façon statutaire relié uniquement à la promotion, les dispositions nouvelles inscrites à ces règlements auraient dû être rattachées à la promotion pour être conformes à l'article 75.

Un arrêté ministériel ultérieur (A.M. 328-83) a modifié les conditions relatives à l'admissibilité au changement de grade ou à l'avancement de classe des professionnels. Au lieu d'avoir complété la période continue d'emploi à titre temporaire, il est désormais précisé que pour être admissible, le professionnel doit avoir complété la période de probation. Bien que, comme la Commission l'avait déjà mentionné précédemment, le fondement de cette notion apparaisse douteux en regard des exigences de l'article 75 de la loi, il semble par ailleurs que les effets qu'elle produit n'empêchent pas l'application de la règle de la sélection au mérite, considérant que les dispositions relatives à la période de probation ont été étendues à tous les corps d'emploi qui comportent un avancement de classe ou un changement de grade, et qu'elles sont applicables à toutes les personnes visées de manière uniforme et objective.

D'autres règlements ou modifications aux règlements ont été adoptés établissant des concordances dans la foulée des décrets: en ce qui concerne les occasionnels, les non-syndiqués, les cadres supérieurs, le personnel de maîtrise et de direction, certaines classes d'emploi particulières. Toutes ces modifications furent perçues par la Commission comme conformes à la règle de la sélection au mérite, ou sans portée sur cette règle lorsqu'il s'agissait exclusivement des conditions de travail.

2. L'éventualité de l'adoption du projet de loi numéro 51

Un certain nombre de règlements que la Commission a étudiés contenaient des dispositions qui apparaissaient fondées sur ce projet de loi 51 qui allait être sanctionné le 22 décembre 1983. Dans la plupart des cas la Commission a souligné l'absence de conformité de cette réglementation avec la loi alors en vigueur.

Ainsi la notion de période de probation commentée à la section précédente et l'obligation de l'avoir complétée pour être admissible au changement de grade chez les professionnels n'étaient pas conformes à l'article 75 de la loi. Cependant, les articles 13, 14 et 15 du projet de loi 51 prévoyaient entièrement ces dispositions.

Plusieurs règlements ont eu pour objet d'introduire un droit d'appel pour des non-permanents, c'est-à-dire pour des fonctionnaires en période continue d'emploi à titre temporaire qui ont terminé leur période de probation et pour qui on met fin à l'emploi sauf si cette décision résulte d'un manque de travail, d'une réduction d'effectifs, d'une cession d'unité administrative ou du placement de fonctionnaires permanents en surplus. Ce fut le cas pour les cadres supérieurs (A.M. 334-84), le personnel de maîtrise et de direction (A.M. 337-84), le personnel de direction des agents de la paix travaillant en établissement de détention (A.M. 338-84).

Cette modification était problématique, de l'avis de la Commission, en regard du droit d'appel visé à l'article 97 de la loi édictant que seul le fonctionnaire permanent peut exercer ce recours lors d'une destitution. En effet, considérant que la période d'emploi à titre temporaire était de 12 mois et qu'elle est portée à 24 mois par les modifications adoptées, il en découle que le fonctionnaire non permanent se voit privé du droit d'appel en cas de destitution pendant une période additionnelle de 12 mois. La nouvelle loi devait rétablir la situation puisque son article 33 indique qu'un fonctionnaire peut en appeler d'une mesure disciplinaire s'il a terminé son stage probatoire.

Comme conséquence de cette situation, la Commission a exprimé l'avis que dans la mesure où elle aurait été saisie d'un appel suite à la destitution, par exemple, d'un cadre supérieur ayant terminé sa période de probation mais n'ayant pas encore, selon les règlements proposés, terminé la période d'emploi à titre temporaire de deux ans, elle aurait pu s'estimer liée par l'article 97 de la loi qui réserve ce recours à un fonctionnaire permanent, et l'appel aurait pu ne pas être recevable.

Autres règlements

1. Règlement sur la dotation

Le règlement modifiant le règlement sur la dotation (A.M. 314-84) adopté par la ministre de la Fonction publique le 4 janvier 1984 constitue une refonte du règlement présentement en vigueur concernant la dotation, adopté le 30 mars 1979 et approuvé par le Conseil du trésor le 3 avril 1979.

Le texte du nouveau règlement incorpore les nombreuses modifications apportées au règlement initial depuis son entrée en vigueur. Il contient aussi des changements dont certains visent à assurer les concordances nécessaires avec certaines dispositions des conventions collectives, tandis que d'autres ont pour objet la modification du processus régulier de dotation.

Les modifications les plus importantes traitent de cette dernière matière. Le processus de dotation a été réaménagé afin de mieux situer la priorité de placement des fonctionnaires mis en disponibilité auprès de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel. L'article 14 de ce règlement indique en effet que les fonctionnaires mis en disponibilité bénéficient d'une priorité de placement à tout moment dans la poursuite du processus.

Cette disposition découle de la responsabilité générale de la gestion du personnel accordée au ministre de la Fonction publique par l'article 3 de la Loi sur la fonction publique (chapitre F.3.1.). Cette disposition vise aussi à donner suite de façon efficace aux ententes des diverses conventions collectives relatives à la sécurité d'emploi.

Tout en reconnaissant le règlement conforme à la règle de la sélection au mérite, la Commission a noté que cette disposition pourrait avoir pour effet d'interrompre la poursuite d'une étape ultérieure du processus de dotation (mutation, avancement de classe, promotion, recrutement) en faveur du placement d'un fonctionnaire en disponibilité. Cette règle aurait avantage à être connue de tous et de façon plus spéciale lors de la tenue d'un concours de recrutement spécifique visant à combler un emploi vacant, et l'Office devrait la faire figurer à l'avis de concours.

2. Règlement sur la tenue de concours

La Commission a également examiné deux règlements de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel qui amendaient son règlement sur la tenue de concours.

Le premier faisait suite aux nouvelles dispositions introduites par le règlement sur l'admissibilité des autochtones bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ou de la Convention du Nord-Est québécois à certaines classes d'emploi de la fonction publique (A.M. 308-83). Il permettait que cette réglementation soit appliquée adéquatement et atteigne l'objectif de favoriser l'admissibilité des autochtones.

Les modifications apportées au règlement concernant la tenue des concours constituent des dispositions nouvelles relatives à la zone locale de concours qui apparaissent réalistes. Elles sont exprimées de façon simple et facilement applicables, ce qui les rend compatibles avec la règle de la sélection au mérite.

Le second règlement de l'Office étudié par la Commission modifiait l'article 59 du règlement sur la tenue de concours dans le but d'atténuer la rigueur de la mise à pied des fonctionnaires temporaires pour motif de manque de travail en permettant que ces fonctionnaires soient considérés inscrits sur la liste de déclaration d'aptitudes qui a servi à leur nomination à titre temporaire et qu'ils y conservent leur rang ou leur niveau et qu'ainsi ils puissent faire l'objet d'une nouvelle présentation à condition que la liste de déclaration d'aptitudes soit toujours valide.

La Commission a considéré cette mesure comme conforme à la règle de la sélection au mérite. Au cours de son examen de ce règlement, la Commission a constaté que plusieurs listes de déclaration d'aptitudes ont une durée plus courte que la période continue d'emploi à titre temporaire qui est toujours de 24 mois. Il en résulte que la règle qui vient introduire ce règlement étant conditionnée à l'existence d'une liste de déclaration d'aptitudes valide, ne pourra recevoir son application dans plusieurs situations.

Les enquêtes sur le fonctionnement de la loi

Au cours du présent exercice, la Commission a publié les résultats d'une étude qu'elle avait commandée sur le fonctionnement des règles de classification et d'avancement à la classe I des attachés d'administration.

Cette étude examinait le régime de carrière des attachés d'administration en analysant la performance de ces professionnels lors de la session d'avancement à la classe I du mois de mai 1979.

Compte tenu des modifications apportées depuis cette date à la classification et au processus de sélection à l'avancement, on pourrait croire au premier abord, que les résultats de cette étude ont perdu leur pertinence.

Toutefois, lorsque l'on constate que les effectifs de la classe I (et maintenant du grade I) des professionnels, qui représentaient 39,2% de cette catégorie en 1979, sont passés à 48,2% en 1981 et aussi, lorsque l'on constate que le taux de succès aux examens à la classe I ou au grade I, de 53,2% qu'il était en 1979, est passé à 71,5% en 1980, pour atteindre 93,5% en 1981, il apparaît que le remplacement de la classe par le grade et le remplacement de l'entrevue des candidats à l'avancement par l'examen d'un dossier soumis par le candidat faisant état de ses réalisations n'ont pas apporté les effets anticipés.

Ces résultats invitent à repenser le régime de carrière des professionnels et dans cette perspective, les conclusions de l'étude, dont le sommaire suit, proposent une réflexion sur une réforme de la classification des attachés d'administration et sur le processus de sélection à l'avancement.

Cette étude a bien sûr ses limites et ses conclusions ne peuvent être étendues à tous les professionnels; cependant la grille d'analyse utilisée apparaît d'autre part facilement applicable à l'examen de la situation de professionnels appartenant à d'autres corps d'emploi.

Sommaire du rapport concernant l'évaluation des règles de classification et d'avancement à la classe I des attachés d'administration

Le régime de carrière des professionnels en vigueur depuis 1967 apparaît à l'observateur quelque peu attentif avoir dévié des objectifs fixés lors de sa mise en place, notamment en ce qui a trait aux effectifs de la classe I.

Au départ, cette classe était réservée aux professionnels ayant démontré, lors d'un examen d'avancement, avoir atteint l'excellence professionnelle propre à leur discipline; toutefois, le nombre de candidats promus était limité par les besoins de l'Administration.

Cette réserve n'a pas été maintenue et très tôt, la détermination des effectifs de la classe I était confiée aux comités de sélection à l'avancement; tous les candidats à l'avancement, reconnus par les comités de sélection comme ayant atteint l'excellence professionnelle propre à leur discipline, ont été promus à la classe I ou au grade I de leur corps d'emploi.

Ce régime de carrière qui axe l'avancement des professionnels sur leur compétence, sans référence à l'emploi occupé, a fait en sorte qu'au 30 mars 1983, 48,2% des professionnels appartiennent à la classe ou au grade supérieur de leur classe d'emploi.

Cette étude analyse les raisons qui sont à l'origine de cette situation en prenant les attachés d'administration comme groupe témoin.

L'évaluation de la gestion du régime de carrière de ces professionnels est réalisée en analysant l'influence du rôle de l'agent et du rôle de l'organisation sur la performance des attachés d'administration lors de la session d'avancement à la classe I de mai 1979. Deux hypothèses de travail ont orienté l'élaboration du cadre d'analyse: premièrement, la philosophie de l'avancement crée, au professionnel, l'obligation d'assurer le développement de sa compétence et de démontrer que celle-ci a atteint un niveau qui lui permette d'accéder à la classe supérieure; deuxièmement, l'Administration a la responsabilité d'assurer une gestion efficace de cette compétence et de pourvoir à son développement.

La première hypothèse donne lieu à une analyse du profil des candidats. L'étude réalisée cerne l'influence de la formation, de l'expérience, des fonctions exercées et de la position organisationnelle des candidats sur leur performance lors de l'examen d'avancement à la classe I.

Les résultats de l'étude montrent que la formation des candidats est faible, leur expérience est limitée, peu diversifiée et manque de profondeur, leurs fonctions sont souvent d'un niveau autre que professionnel et leurs tâches devraient être enrichies. De plus, ces fonctions sont exercées aux strates inférieures de l'administration, de sorte que,

à moins d'assumer des responsabilités d'encadrement de personnel, le développement et la mise en valeur des connaissances acquises sont axés uniquement sur les opérations à réaliser. Même si les candidats réalisent ces opérations efficacement, cela ne permet pas de conclure qu'ils doivent avoir accès à la classe supérieure. Aussi, l'étude conclut que leur insuccès est largement attribuable à leur manque de qualification, que leur expérience ne comble pas. Par ailleurs, pour ceux qui réussissent, il n'est pas possible de conclure sur leur compétence réelle, sans tenir compte du rôle de l'organisation et de son influence sur le développement et l'évaluation de leur compétence. Ce rôle a été analysé en mesurant l'influence du processus de sélection et des règles de classification sur la performance des candidats à l'avancement.

L'analyse des règles de classification a démontré que les résultats obtenus par les candidats invalident les règles d'admissibilité ; celles-ci ne sont pas suffisamment orientées vers les objectifs des processus d'avancement et de sélection. Par ailleurs, l'analyse des attributions a permis de constater que, dans sa forme actuelle, le règlement de classification concernant les attachés d'administration n'a pas été administré efficacement et que ce moyen n'est guère efficace pour gérer le personnel de ce corps et leur régime de carrière.

L'analyse de l'influence du processus de sélection a mis en évidence des imprécisions importantes dans l'énoncé de la philosophie d'avancement de l'Office du recrutement et de la sélection du personnel. L'absence de standard d'excellence, pour mesurer la compétence des agents, est attribuable à ces imprécisions. De plus, il est démontré que les candidats ont été évalués, dans une proportion importante, par des comités de sélection qui avaient une capacité d'évaluation limitée. Celle-ci est analysée en comparant les profils des candidats et des membres des comités de sélection sur les plans de la formation, des responsabilités et du domaine d'action.

Enfin, on est amené à conclure que le personnel de ce corps est surclassé en raison des difficultés de l'Administration à gérer son personnel. En effet, indépendamment de la qualité du personnel de la population étudiée, les résultats obtenus par les candidats sont au delà de ce qu'ils méritent, si l'on considère la tendance des comités de sélection à recommander favorablement les candidats, à mesure que croît leur inaptitude à les évaluer. Après avoir institué le plan de carrière de son personnel, l'Administration s'est montrée peu soucieuse de se doter d'une politique de gestion de la compétence de son personnel. Aussi en absorbe-t-elle les coûts sans en retirer les bénéfices.

Les enquêtes sur l'observance de la loi

Le paragraphe a) de l'article 30 de la Loi sur la fonction publique charge la Commission de faire enquête sur l'observance de cette loi et de ses règlements, notamment sur le respect de la règle de la sélection au mérite, et de formuler des recommandations aux autorités compétentes. Selon la Commission, la réalisation de cette fonction implique qu'elle effectue une vérification ou un examen de l'exactitude avec laquelle la loi et ses règlements reçoivent leur application par les ministères et organismes.

Les activités de la Commission en 1983-1984 relatives à cette fonction se sont situées dans le cadre des mêmes programmes que ceux qui étaient en vigueur au cours des deux dernières années. Ces programmes, au nombre de trois, sont les suivants: vérification des concours, vérifications particulières et vérification des requêtes.

Comme par les années passées, toutes les vérifications de la Commission ont été effectuées a posteriori, soit après que les décisions qui en faisaient l'objet aient été prises. De même, les vérifications ont encore principalement donné lieu à des recherches d'informations dans les divers dossiers ainsi qu'à des rencontres avec les principaux intervenants dans le but d'obtenir des informations additionnelles et de les consulter au stade de l'analyse des données obtenues. Enfin, chaque mandat s'est terminé par la production d'un rapport qui en résumait les principales constatations et les résultats de leur analyse. Toutefois, à l'exception des rapports produits dans le cadre du programme de vérification des requêtes et contrairement aux années précédentes, l'approbation et la transmission des rapports ne se sont pas toujours situées au niveau des membres de la Commission. En effet, après avoir été approuvés par le directeur de la vérification, les rapports ont plutôt été transmis par leurs auteurs aux responsables des unités administratives visées. En modifiant ainsi son approche, la Commission a principalement voulu faire disparaître l'aspect coercitif qui pouvait se dégager de la méthode antérieure selon laquelle les résultats des vérifications étaient communiqués aux autorités supérieures des ministères et organismes et surtout, respecter les principes de responsabilité et d'imputabilité des gestionnaires en leur laissant la latitude de prendre les mesures appropriées pour corriger les situations non conformes à la loi et aux règlements portées à leur connaissance.

La présente partie du rapport procède à une identification de la nature et du contenu des trois programmes identifiés précédemment et à une description des résultats obtenus lors de leur réalisation.

Vérification des concours

Le paragraphe a) de l'article 30 de la Loi sur la fonction publique qui charge la Commission de faire enquête précise que ce mandat doit porter notamment sur le respect de la règle de la sélection au mérite. C'est pourquoi la Commission a entrepris un programme de vérification des concours dès 1979 et qu'elle en a poursuivi la réalisation pour une cinquième année.

Ce programme a toujours eu essentiellement pour but de s'assurer que, tel que prévu au paragraphe b) de l'article 50 de la Loi sur la fonction publique, l'Office du recrutement et de la sélection du personnel de la fonction publique (ci-après désigné l'Office) procède « au recrutement, à la sélection et à la déclaration d'aptitudes des candidats » en conformité avec cette loi et ses règlements dont, principalement, celui de cet organisme concernant « la tenue de concours en vue de la nomination et de la promotion dans la fonction publique ».

La réalisation du programme durant l'année a pris la forme de vérifications qualifiées de partielles ou de complètes. Les vérifications partielles, qui portent simultanément sur plusieurs concours mais se limitent à en vérifier certaines étapes particulières, ont visé les mêmes sujets que l'an dernier à l'exception de la diffusion des avis de concours. De plus, compte tenu de la diminution du nombre des concours de recrutement et de sa volonté d'intervenir auprès du plus grand nombre d'unités administratives responsables de la tenue de concours, la Commission a estimé opportun de procéder aussi à des vérifications complètes de concours. De telles vérifications ont pour objet un seul concours à la fois mais elles en couvrent l'étendue totale, soit depuis son lancement jusqu'à la présentation des candidats déclarés aptes, pour ainsi vérifier l'application de tous les articles du règlement de l'Office régissant la tenue des concours.

Considérant que l'article 77 de la loi confie à la Commission le rôle d'entendre les appels des candidats lors de concours de promotion, tous les concours qui ont fait l'objet de ces vérifications, aussi bien partielles que complètes, en étaient de recrutement. Parmi les concours de recrutement qui se sont terminés durant l'année, soit environ 175, le choix a été effectué avec la préoccupation d'en examiner la plus grande variété possible eu égard à leur catégorie (générale, sectorielle, spécifique), à la classification des emplois visés (cadres supérieurs, professionnels, personnel de bureau, techniciens et assimilés, ouvriers) et aux unités administratives responsables de leur tenue, soit les unités centrales ou les bureaux régionaux de l'Office et les ministères ou organismes délégataires.

Au total, les vérifications partielles ont permis de vérifier l'énoncé des conditions d'admission dans 58 avis de concours, la vérification de l'admissibilité de plus de mille candidats dans 14 concours, la détermination de la cote de passage dans cinq concours et, enfin, la présentation des candidats dans trois concours. Par ailleurs, la vérification complète de 16 concours a été entreprise. Dix de ces concours ont été tenus en délégation par autant de ministères ou d'organismes différents alors que les six autres l'ont été par l'Office dont quatre par trois de ses bureaux régionaux. Le présent rapport ne fournit pas cependant les résultats de la vérification complète de cinq concours qui n'était pas terminée le 31 mars 1984.

La Commission retient de l'ensemble de ces vérifications partielles et complètes qu'une amélioration s'est manifestée dans la tenue des concours en regard de l'application des exigences légales et réglementaires pertinentes. Il lui apparaît que les situations problématiques décelées ont été à la fois moins nombreuses et moins importantes quant à leurs conséquences. De plus et à quelques exceptions près, il n'est pas ressorti de l'analyse de ces concours de nouveaux problèmes qui n'avaient pas déjà antérieurement été traités par la Commission. En effet, la plupart de ces problèmes ont été relevés dans les rapports antérieurs dont, principalement, celui de l'an dernier. Enfin, les principales constatations qui sont ressorties des deux types de vérification sont de nature identique. C'est pourquoi, le présent rapport en fait état en les regroupant sous les quatre sujets qui ont fait l'objet des vérifications partielles.

1- L'énoncé des conditions d'admission dans les avis de concours

Les conditions d'admission à une classe d'emploi de la fonction publique sont principalement prévues dans le règlement de classification qui régit chaque classe d'emploi. Ces conditions fixent surtout des exigences en matière de scolarité et d'expérience. Toutefois, l'article 61 de la Loi sur la fonction publique laisse à l'Office le pouvoir de déterminer, à l'intérieur de ces conditions d'admission, le type de scolarité ou le type ou l'étendue de l'expérience pertinente requise pour chaque concours. Par ailleurs, le règlement de l'Office sur la tenue de concours définit aussi des conditions d'admissibilité dont les plus importantes résident

dans la détermination de zones géographiques auxquelles doivent appartenir les candidats pour être admis aux concours de recrutement.

L'application de ces dispositions a été examinée dans 69 avis de concours répartis de la façon suivante selon les catégories d'emploi: quatre concours de cadres supérieurs, 35 de professionnels, 22 du personnel de bureau, techniciens et assimilés et huit d'ouvriers.

Les résultats de ces vérifications permettent d'affirmer que, de façon générale et par rapport à l'an dernier, l'énoncé des conditions d'admission et d'admissibilité dans les avis de concours a mieux respecté les exigences légales et réglementaires pertinentes.

Toutefois, la vérification a aussi conduit à l'identification d'un certain nombre de problèmes particuliers de nature mineure. Ceux-ci ont principalement pris la forme d'omissions ou de mauvaises formulations de certaines exigences relatives aux conditions d'admission concernant la scolarité et l'expérience ainsi qu'aux modalités d'inscription aux concours. Ils se sont manifestés notamment dans la formulation des équivalences relatives à la scolarité, des clauses compensatoires pour de l'expérience ou de la scolarité insuffisante, des conditions d'admission réservées aux employés de la fonction publique, de la pertinence de l'expérience exigée pour l'admission à une classe et, enfin, au niveau des exigences relatives à la production des pièces justificatives et à l'acheminement des candidatures. Ces problèmes ne peuvent être qualifiés de majeurs si l'on considère que l'essentiel des principales conditions d'admission et d'admissibilité étaient reproduites dans la majorité des avis. De plus, à quelques exceptions près, il n'en est résulté aucune conséquence défavorable pour les candidats lors de l'étape de la vérification de l'admissibilité puisque celle-ci s'est effectuée compte tenu des exigences réglementaires. Il demeure cependant que ces problèmes ont pu avoir des conséquences au niveau de l'attraction aux concours en ce que, notamment et surtout, des candidats n'ont pas ainsi été invités à y participer alors qu'ils étaient admissibles.

Outre ces problèmes particuliers, trois situations problématiques sont ressorties de façon plus régulière de ces vérifications. Elles ont respectivement trait aux dispositions réglementaires relatives à l'admission des aspirants, à l'obligation de posséder la citoyenneté canadienne ou le statut de résident permanent et, enfin, à la compensation de la scolarité ou de l'expérience chez les cadres supérieurs.

a) L'admission des aspirants

Les précédents rapports annuels de la Commission témoignent que l'omission des dispositions relatives à ce sujet dans les avis de concours a été relevée depuis quatre ans lors des vérifications de presque tous les avis dans toutes les catégories d'emploi. Le règlement dans lequel se retrouvaient ces dispositions a été abrogé le 10 novembre 1982 et celles-ci font depuis cette date l'objet de l'article 1 du « Règlement concernant certains aspects de l'admission aux classes d'emploi de la fonction publique ». Toutefois, comme cet article reprenait les dispositions antérieures à ce sujet, il en est résulté que, tel que prévu par la Commission, ce problème s'est à nouveau répété cette année. En effet, la majorité des avis de concours ne faisaient pas mention de la possibilité d'admettre les aspirants, c'est-à-dire les candidats qui sont à accomplir la dernière année de scolarité ou la dernière année en vue de l'obtention du diplôme terminal requis ou, selon le cas, de ceux qui sont en attente de la preuve d'appartenance à une corporation professionnelle.

La Commission demeure d'avis que, telles que rédigées, les dispositions de cet article exigent qu'elles soient reproduites dans chaque avis de concours. Toutefois, elle est consciente de la faible probabilité que des candidats placés dans une telle situation puissent participer à tous les concours dont, principalement, à ceux qui requièrent aussi plusieurs années d'expérience. C'est pourquoi, les recommandations qu'elle a formulées à plusieurs reprises à ce sujet ont été adressées à la ministre de la Fonction publique pour qu'elle amende sa réglementation en conséquence. Par ailleurs, la Commission a pu constater que les conséquences de ce problème ont été diminuées du fait que, en application de la politique émise à ce sujet par l'Office, la plupart des avis de concours à des emplois requérant seulement de la scolarité invitaient les aspirants à y poser leur candidature.

b) La citoyenneté canadienne

L'article 3 du même « Règlement concernant certains aspects de l'admission aux classes d'emploi de la fonction publique » a introduit une nouvelle disposition générale relative à l'admission. Celle-ci est à l'effet que, à moins que les conditions spécifiques d'admission n'en limitent l'accès aux personnes possédant la citoyenneté canadienne, l'admission à une classe d'emploi requiert la citoyenneté canadienne ou encore le statut de résident permanent. Aucun des avis de concours vérifiés depuis l'entrée en vigueur de cette disposition, le 10 novembre 1982, ne faisait mention de cette exigence réglementaire. La Commission considère que, contrairement à la clause des aspirants, cette omission n'a pas pour effet de limiter l'attraction des candidats. Toutefois, dans le but d'informer de façon complète les candidats et d'assurer ainsi la pleine

transparence de ses opérations pour le public, la Commission croit que l'Office aurait intérêt à publier cette exigence à chacun de ses avis de concours. Enfin, il importe de souligner que cette omission n'a eu aucune conséquence lors de la vérification de l'admissibilité.

c) Les règles de compensation chez les cadres supérieurs

La vérification des avis de concours de cadres supérieurs a fait ressortir un problème identifié l'an dernier concernant l'énoncé des règles de compensation de la scolarité et de l'expérience chez les cadres supérieurs. En effet, alors que l'article 6 du règlement de classification de cette catégorie d'emplois stipule seulement que « la scolarité manquante peut être compensée par de l'expérience reconnue et additionnelle au minimum requis ou l'inverse », les avis vont plus loin du fait qu'ils quantifient cette compensation en précisant que chaque année de scolarité peut être compensée par deux années d'expérience et que chaque année d'expérience peut l'être par une année de scolarité.

Dans son rapport annuel 1982-1983, la Commission exprimait l'opinion que cette initiative de l'Office n'était pas conforme à la Loi sur la fonction publique en ce qu'elle se situait dans le cadre de la responsabilité de la détermination des conditions d'admission aux classes d'emploi que l'article 61 de la loi confie au ministre de la Fonction publique. Toutefois, comme cette addition permettait de mieux renseigner les candidats, la Commission avait plutôt invité la ministre à amender ce règlement pour y préciser les clauses de compensation. Celle-ci avait alors répondu à la Commission que, compte tenu de la jeunesse du règlement, il pourrait être avantageux de l'appliquer sur une plus longue période avant de le modifier. Ce règlement a été amendé durant le présent exercice financier sans toutefois en réviser les dispositions précitées.

2- La vérification de l'admissibilité

Cette étape importante du processus de sélection est régie, de façon principale, par l'énoncé suivant contenu au premier alinéa de l'article 68 de la loi: « Une personne qui, d'après la loi ou un règlement d'application d'une loi, peut être admise à un concours ou à un examen doit y être admise ». Par ailleurs, les exigences relatives aux conditions d'admission et d'admissibilité sont respectivement définies dans les règlements de classification et dans celui de l'Office sur la tenue des concours.

L'examen de cette étape de la procédure de sélection a porté sur la vérification de l'admissibilité d'environ 1,600 candidatures dans 25 concours différents répartis de la façon suivante selon la catégorie d'emploi visée: quatre concours de cadres supérieurs, 11 de professionnels, huit du personnel de bureau, techniciens et assimilés et deux d'ouvriers.

Tel qu'elle l'a précédemment mentionné, la Commission a constaté que les problèmes rencontrés quant à l'énoncé des conditions d'admission dans les avis n'avaient eu aucune incidence quant aux décisions prises d'admettre ou de refuser des candidats. De façon générale, elle estime que la vérification de l'admissibilité s'est déroulée de façon très satisfaisante. En effet, par rapport à l'ensemble des candidatures vérifiées, une trentaine seulement ne sont pas apparues complètement conformes à toutes les exigences réglementaires pertinentes. De plus, la plupart de ces situations ont eu peu de conséquence en ce qu'elles n'ont pas conduit à priver des candidats de leur droit à être admis mais plutôt à admettre des candidats qui n'auraient pas dû l'être et qui, le plus souvent, n'ont pas été déclarés aptes à la suite d'échec à l'un des moyens de sélection. Néanmoins, la vérification a fait ressortir un certain nombre de problèmes mineurs dans certains concours et un problème de nature plus générale dans un concours.

La première série de problèmes est plus particulièrement reliée à la gestion même des concours plutôt qu'à l'application des dispositions légales et réglementaires. Ceux-ci réfèrent principalement à la communication aux candidats de motifs de refus incomplets ou imprécis, à un manque d'uniformité lors de l'exigence de pièces justificatives ou lors de la vérification plus approfondie de l'expérience dans les cas d'admissions conditionnelles, à des admissions conditionnelles inopportunes, à des imprécisions au guide de sélection quant à la pertinence de la scolarité ou de l'expérience requise et, enfin, aux difficultés de retracer au dossier la nature et les motifs des décisions. Ces anomalies ont été portées à la connaissance des responsables des unités administratives concernées aux fins d'améliorer la gestion de leurs opérations. D'ailleurs, il a pu être constaté avec satisfaction que des correctifs avaient été ultérieurement apportés à plusieurs de ces situations.

Quant au problème de nature plus générale, il a été relevé dans un concours qui s'adressait uniquement aux personnes dont la résidence principale devait être située dans la région administrative du Bas Saint-Laurent-Gaspésie; en vertu du règlement de l'Office, cette zone correspond à celle déterminée par l'arrêté en conseil 524 du 29 mars 1966 concernant la division administrative du territoire de la province. Après avoir constaté que seize candidats avaient été admis à ce concours sans qu'ils résident dans cette zone administrative, la vérification a permis de découvrir que cette situation trouvait son origine dans la délimitation géographique

différente du territoire que dessert le bureau de l'Office pour cette région. En effet, il s'est avéré que, sur la base de sa juridiction territoriale, ce bureau admettait à ses concours dont l'admissibilité était réservée à la région du Bas Saint-Laurent-Gaspésie des candidats qui, en vertu de l'arrêté en conseil précité, résidaient dans la région administrative de Québec, soit de façon plus précise entre les municipalités de Saint-Fabien et La Pocatière. La Commission a porté ce problème à l'attention de l'Office en l'invitant à lui apporter solution.

3- La détermination et l'application de la cote de passage aux examens

Les diverses dispositions réglementaires qui régissent cet aspect particulier du processus de sélection sont principalement contenues aux articles 36 à 39 du règlement de l'Office. Ceux-ci édictent des règles concernant la détermination de la cote de passage aux divers moyens de sélection, l'approbation des examens écrits et pratiques et le caractère éliminatoire des moyens de sélection et de certains critères d'évaluation. Les vérifications effectuées à ce sujet ont principalement porté sur la détermination de la cote de passage aux examens écrits, pratiques et oraux qui doit être fixée par l'Office en considérant les quatre éléments suivants: la note minimale requise recommandée avant la tenue des examens, les analyses statistiques des résultats de l'examen lorsqu'il y a un nombre suffisant de candidats, la valeur numérique de l'examen par rapport à la valeur numérique totale de la procédure de sélection et, enfin, le nombre d'emplois à combler. L'application de ces dispositions a été vérifiée dans 16 concours différents répartis de la façon suivante selon la catégorie d'emploi visée: huit concours du personnel de bureau, techniciens et assimilés, six de professionnels et deux d'ouvriers.

La Commission en retient que, de façon générale, ces diverses dispositions réglementaires ont reçu une juste application. Il en est ainsi principalement des différents éléments qui doivent être pris en considération pour la détermination de la cote de passage. Comme l'an passé toutefois, il a pu être à nouveau constaté que le critère de la valeur relative d'un moyen par rapport à la valeur totale de la procédure de sélection n'était pas toujours compris et appliqué de façon uniforme par les responsables de concours. Néanmoins, cette situation n'a pas eu de conséquence puisque, à l'intérieur de chacun des concours vérifiés, il n'y a pas eu de déséquilibre significatif entre la valeur des cotes de passage et celle des moyens de sélection de telle sorte que le moyen de sélection le plus important s'est généralement vu attribuer la cote de passage la plus élevée.

4- La présentation des candidats

Les modalités relatives à ce sujet sont essentiellement contenues au règlement de l'Office qui y consacre deux sections complètes. En effet, la section XI énonce l'ensemble des prescriptions relatives à la validité et à la période de validité des listes de déclaration d'aptitudes alors que la section XII édicte des règles régissant plus spécifiquement la présentation proprement dite des candidats.

La Commission a procédé durant l'année à l'examen de l'application qui a été faite de ces dispositions dans 12 concours tenus dans le but de combler des emplois des catégories suivantes: sept concours de professionnels, trois du personnel de bureau, techniciens et assimilés et deux d'ouvriers. Dans le cas des présentations effectuées dans cinq de ces concours, les candidats avaient, au préalable et en application d'un programme de redressement d'emploi, fait l'objet d'un rangement par niveau. Quant à ceux présentés dans le cadre des sept autres concours, ils avaient, selon la règle générale et habituelle, été rangés par ordre de mérite sur les listes de déclaration d'aptitudes.

Ces vérifications ont démontré que, autant dans les concours où les candidats étaient rangés selon le niveau que dans ceux où ils l'étaient selon le mérite, l'ensemble des règles ayant trait à la validité de listes de déclaration d'aptitudes avait été respecté. En ce qui concerne la présentation des candidats proprement dite, aucun problème ou anomalie n'a été identifié lors des présentations des candidats rangés selon l'ordre de mérite. Il faut toutefois souligner que le premier candidat sur liste a été, dans la majorité des cas, le seul titularisé et que, lorsqu'il y a eu plus d'une nomination, celles-ci ont été effectuées dans des emplois identiques au sein du même ministère ou organisme. Il en résulte que les problèmes recensés au cours de l'année dernière au sujet notamment de l'appariement des candidats et de la réservation de candidats ne se sont pas à nouveau manifestés.

L'examen des présentations effectuées alors que les candidats sur la liste de déclaration d'aptitudes avaient fait l'objet d'un rangement par niveau a par ailleurs été l'occasion pour la Commission de soulever un problème de nature plus générale. Il en est principalement ressorti que les articles 67, 69 et 70 du règlement de l'Office soulevaient un certain nombre d'interprétations lorsqu'appliqués à la présentation de candidats rangés par niveau. Après analyse, on a retenu aux fins de la vérification que la présentation des candidats rangés par niveau devait s'effectuer de telle sorte qu'elle laisse aux gestionnaires des ministères et organismes le choix parmi tous les candidats d'un même niveau, comme

l'exige le dernier alinéa de l'article 67 de la loi. On a constaté que, contrairement à l'article 69 de son règlement, l'Office n'avait pas toujours présenté simultanément tous les candidats appartenant à un même niveau même si, en raison de diverses circonstances, les ministères et organismes avaient pu néanmoins et dans une certaine mesure avoir le choix parmi ces candidats. Comme la nouvelle Loi sur la fonction publique, sanctionnée le 22 décembre 1983, prévoit que le rangement des candidats s'effectuera toujours par niveau, la Commission a jugé opportun de porter ces problèmes à l'attention du président de l'Office des ressources humaines afin qu'il puisse en tenir compte dans la détermination des modalités à définir à ce sujet.

Vérifications particulières

Ce programme de vérification porte sur diverses matières relatives à l'application de la Loi sur la fonction publique et de ses règlements mais qui ne sont pas reliées au programme de vérification des concours ou à celui de la vérification des requêtes.

Au cours de l'année 1983-1984, la réalisation de ce programme fut principalement axée sur la vérification du classement, des attributions et de la situation hiérarchique des cadres supérieurs. De plus, la Commission est intervenue à une occasion dans le cadre de ses activités relatives à la vérification des nominations et promotions.

La présente partie du rapport donne une définition sommaire de ces deux activités et présente un résumé de leurs résultats.

1. Les nominations et promotions

Les vérifications conduites à ce sujet ont pour but de s'assurer que les nominations et promotions effectuées au sein de la fonction publique l'ont été conformément à la Loi sur la fonction publique et à ses règlements d'application.

L'examen des actes de nomination et de promotion a amené la Commission à procéder à une seule vérification durant l'année. Celle-ci visait la nomination d'un professeur qui effectuait un retour à la fonction publique en se prévalant d'un droit de réintégration suivant les dispositions d'un protocole d'entente signé en 1969 par le gouvernement et le Syndicat des professeurs de l'État du Québec. L'intervention de la Commission visait à établir si la nomination de cette personne à titre d'agent de bureau au ministère de l'Éducation était conforme aux exigences de la Loi sur la fonction publique, notamment celles de son article 67[1].

L'enquête a démontré que le ministère avait voulu réaliser la réintégration de ce professeur à partir d'un procédé ayant eu cours sous l'ancienne Loi de la fonction publique. Suivant ce procédé, le professeur recevait au moment de sa réintégration un classement provisoire d'agent de bureau et, ultérieurement, un classement correspondant plus exactement à ses aptitudes sur la base d'une recommandation faite par un comité ad hoc à l'ancienne Commission; celle-ci procédait à la déclaration d'éligibilité à l'un et l'autre classement. Dans le cas sous étude, le ministère est apparu avoir agi différemment de l'ancien procédé en ce que, après avoir nommé sans concours et sans déclaration d'aptitudes la personne visée avec le classement d'agent de bureau à un taux de traitement hors échelle, les autorités s'apprêtaient, au moment de la vérification, à demander à l'Office qu'il procède à la vérification de ses aptitudes dans le but de lui attribuer un classement plus conforme à sa compétence, vraisemblablement supérieur à son classement d'agent de bureau.

Après analyse du rapport de vérification, la Commission en est venue à la conclusion que le classement d'agent de bureau attribué à cette personne à son retour dans la fonction publique était irrégulier tout comme le classement éventuel que le ministère entendait lui attribuer pour régulariser sa situation. En effet, la Commission a informé les autorités du ministère qu'elle était d'avis que, dans le cadre légal et réglementaire en vigueur, il fallait considérer que cette personne était encore au moment de sa réintégration en 1983 un fonctionnaire permanent dont le détachement prenait fin et qui possédait toujours son classement de professeur. Or, étant donné que le ministère n'avait alors ni poste ni emploi de professeur vacant dans ses effectifs auquel il aurait pu l'y affecter à ce titre, la Commission a tiré la conclusion que cette personne était de ce fait dans une situation de surnuméraire.

Dans les circonstances, la Commission a indiqué au sous-ministre de l'Éducation que, s'il lui était impossible de garder ce fonctionnaire dans son ministère en l'affectant à un emploi après avoir modifié son classement par un moyen régulier tels la réorientation professionnelle ou le reclassement, il devrait utiliser les moyens qu'offrent la loi, la réglementation, le décret pertinent tenant lieu de convention collective de travail et les directives d'application pour régler ce cas, de même que ceux des trois autres professeurs qui détenaient encore au ministère un classement provisoire d'agent de bureau et ce, par la voie d'une mise en disponibilité auprès de l'Office qui a le pouvoir de procéder au

1. Article 67, 1er alinéa: Le personnel de la fonction publique est recruté et promu par voie de concours et tout concours doit être de nature à constater impartialement la valeur des candidats. Toutefois, un concours n'est pas requis lors de l'accès à un grade supérieur, mais il s'effectue par voie d'examen de compétence conformément à un règlement du ministre de la Fonction publique.

Article 67, 3e alinéa: Les nominations et les promotions sont faites selon cet ordre parmi les candidats qui ont fait l'objet d'une déclaration d'aptitudes.

placement d'un fonctionnaire conformément aux dispositions de l'article 60 de la loi[1].

La Commission a transmis les résultats de cette vérification à la ministre de la Fonction publique, au président de l'Office, au contrôleur des finances et au secrétaire du Conseil du trésor pour leur information. Les autorités du ministère de l'Éducation ont par la suite informé la Commission de leur intention d'accepter sa recommandation et, conséquemment, de rétablir le classement de professeur de la personne visée par la vérification, de normaliser la situation de tous les autres professeurs surnuméraires à leur emploi et de tenir compte des dispositions légales et réglementaires lors du retour éventuel de professeurs à la fonction publique.

2. Le classement des cadres supérieurs

Les activités relatives à ce sujet avaient pour but de vérifier si le classement et les attributions des cadres supérieurs étaient conformes au titre, à la classe d'emploi, à la hiérarchie et à l'organisation approuvés par le Conseil du trésor (ci-après désigné le Conseil) ainsi qu'aux attributions prévues aux divers documents utilisés par cet organisme pour déterminer le niveau des emplois supérieurs. Cette vérification a notamment impliqué une communication verbale avec les titulaires de tous les emplois visés de même que des rencontres avec un certain nombre de ces cadres et de leurs supérieurs.

Amorcée en 1981-1982 et réalisée alors sur une faible échelle, la Commission a jugé prioritaire de poursuivre cette activité en 1982-1983 et 1983-1984 dans le but de vérifier, sur quelques années, la situation des 2 600 personnes appartenant à cette catégorie d'emploi. Durant l'année, la vérification a été effectuée dans 27 ministères et organismes. La liste de ces ministères et organismes est jointe en appendice.

La situation relative à chacun des 582 cadres supérieurs en fonction au moment des vérifications fut ainsi analysée. Celle de 407 d'entre eux (70%) fut jugée régulière en regard de chacune des matières à vérifier. Par contre, les 175 autres étaient placés dans une situation qui n'était pas entièrement conforme aux exigences légales et réglementaires pertinentes. Ces problèmes offrant des caractéristiques semblables à ceux des années antérieures, la Commission réfère le lecteur à la définition et à l'analyse qu'elle en effectue ci-dessous dans le bilan des deux dernières années et demie de réalisation de cette vérification qu'elle estime opportun de tracer à la veille de l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi qui sera susceptible de modifier la gestion de cette catégorie d'emplois d'encadrement.

Durant cette période, la Commission a analysé la situation de 1 026 cadres supérieurs dans 65 ministères ou organismes. Compte tenu de la population totale des cadres supérieurs et du nombre total de ministères et organismes, soit respectivement 2 600 et 78, la situation relative à 40% des effectifs totaux des cadres supérieurs fut analysée et 80% des ministères et organismes ont fait l'objet de vérifications relatives au classement des cadres supérieurs.

Au total, la situation de 739 cadres supérieurs (72%) fut jugée conforme aux dispositions de la loi et des règlements en vigueur alors que celle des 287 autres cadres (28%) n'était pas complètement conforme en regard du titre de leur emploi, de leurs attributions et de leur situation hiérarchique.

Les titres d'emploi :

Le titre d'emploi attribué au titulaire dans son classement ou utilisé pour identifier sa fonction doit correspondre à celui qui est mentionné à la liste des emplois supérieurs approuvée par le Conseil.

Les situations qui n'ont pas rencontré cette exigence peuvent s'expliquer par le fait que le titre d'emploi est une composante officielle du classement d'un cadre supérieur suivant les dispositions de la loi et, plus particulièrement, du « Règlement concernant le classement des fonctionnaires »[2] alors que la majorité des ministères et organismes ignore cet aspect réglementaire ou y attache peu d'importance dans la gestion. Ils ne perçoivent généralement dans les titres de ces emplois qu'un détail administratif peu significatif.

En outre, il arrive assez souvent que l'oubli ou la méconnaissance de règles existantes ainsi que la nécessité de se consacrer à des activités plus importantes et souvent urgentes entraînent les directions de personnel à reporter ultérieurement les mises à jour des classements qui devraient être faites à

---

1. Article 60: Si, conséquemment à une décision du Conseil du trésor, un ministère ou un organisme doit réduire le nombre de ses fonctionnaires permanents dans une classe d'emploi, celui-ci procède, conformément aux normes et conditions déterminées par règlement du ministre de la Fonction publique, à l'identification de ceux qui sont en surplus et à leur mise en disponibilité auprès de l'Office.
   Lorsque l'Office est dans l'impossibilité de procéder au placement d'un fonctionnaire en disponibilité conformément à son classement, il peut lui attribuer un nouveau classement conformément à un règlement du ministre de la Fonction publique ou à une convention collective de travail et après avoir vérifié ses aptitudes; ce nouveau classement ne peut entraîner une diminution du traitement régulier auquel le fonctionnaire avait droit avant de se voir attribuer tel classement.

2. Règlement concernant le classement des fonctionnaires:
   Article 5: En outre des mentions prévues à l'article 2, le classement d'un fonctionnaire régi par le « Règlement de classification numéro 630 concernant les cadres supérieurs » doit être énoncé en mentionnant le titre de son emploi établi par le Conseil du trésor conformément à l'article 59 de la loi.

l'occasion de changements ou de mouvements de personnel[1].

Les décisions du Conseil en matière de reconnaissance et de détermination du niveau des emplois supérieurs reposent sur les dispositions prévues à l'article 59 de la loi. L'approbation des plans d'organisation administrative des ministères et organismes donne lieu à l'établissement d'une liste des emplois supérieurs qui comporte notamment le titre et le niveau de chacun de ces emplois appartenant à la catégorie des cadres supérieurs. Dans l'établissement des titres d'emploi, le Conseil vise à assurer une normalisation pour maintenir une certaine cohérence dans le ministère ou l'organisme et dans l'ensemble de la fonction publique. Toutefois, ces efforts de normalisation peuvent conduire à l'établissement de titres d'emploi qui, même s'ils sont acceptés, ne correspondent pas toujours à la réalité administrative et au contexte particulier d'un ministère ou d'un organisme en raison d'une constante évolution dans ses programmes et activités. Dans les circonstances, les titulaires des emplois supérieurs eux-mêmes ou le milieu administratif adoptent des désignations de titres d'emploi et d'unités administratives qu'ils estiment plus appropriées mais qui s'écartent du plan d'organisation et de la liste des emplois supérieurs officiellement approuvés par le Conseil.

Compte tenu que la nouvelle Loi sur la fonction publique donnera aux sous-ministres et aux dirigeants d'organismes l'autorité d'adopter leur plan d'organisation et de déterminer le niveau de tous leurs emplois, la Commission invite l'autorité compétente à s'interroger sur la nécessité de maintenir dans le règlement sur le classement l'obligation d'inclure dans le classement de chaque cadre supérieur le titre précis de l'emploi dont il est titulaire.

Les attributions de l'emploi:

Les attributions exercées par le titulaire d'un emploi supérieur doivent correspondre à celles contenues aux documents fournis au Conseil pour en déterminer le niveau.

Les vérifications conduites à ce sujet ont mis en évidence un problème relatif à la valeur des documents fournis au Conseil pour déterminer le niveau des emplois supérieurs. En effet, il est apparu que les descriptions d'emploi revêtent un caractère peu officiel et demeurent en définitive un outil de gestion assez marginal que les ministères et organismes semblent peu enclins à mettre à jour régulièrement. Ces documents en viennent rapidement à un état plus ou moins grand de désuétude et l'information qu'ils contiennent ne reflète pas exactement les attributions et les composantes d'un emploi qui a évolué, notamment en ce qui a trait au personnel supervisé par le titulaire. Cette situation tient principalement au fait que le Conseil n'estime pas nécessaire de posséder une description complète et précise des emplois aux fins de déterminer leur niveau, mais qu'il les utilise seulement à titre d'information générale puisque l'élément prépondérant dans l'analyse conduisant à la détermination du niveau d'un emploi supérieur repose davantage sur la comparaison de l'emploi à évaluer avec d'autres du même genre. Il en résulte notamment que dans de nombreux cas les détails relatifs aux attributions et au personnel supervisé semblent peu ou pas utilisés. De plus, le fait que le Conseil procède par une approche globale plutôt que ponctuelle quant à la mise à jour des descriptions d'emploi n'améliore guère cette situation. Enfin, lorsque les décisions du Conseil diffèrent des demandes formulées par les ministères et organismes notamment quant au niveau reconnu pour l'emploi ou à la reconnaissance d'un emploi supérieur, il arrive le plus souvent que les données incluses au formulaire ne sont pas ensuite révisées pour tenir compte de ces décisions.

Le caractère inexact et incomplet des descriptions d'emploi explique dans une bonne mesure le fait que certains titulaires d'emploi supérieur exercent effectivement des attributions différentes de celles énumérées à la description de leur emploi. D'ailleurs, les communications verbales qui ont eu lieu avec la majorité des cadres supérieurs ont permis de constater que des modifications avaient été apportées à leurs emplois depuis la détermination de leur niveau. De plus, dans un certain nombre de ces cas, ces modifications ont été assez importantes pour permettre à la Commission de croire qu'il aurait été opportun de procéder à une nouvelle évaluation de ces emplois.

En regard de la situation décrite ci-dessus relativement au contenu des descriptions d'emploi, il apparaît à la Commission que celle-ci s'explique du fait que, à l'origine, ce formulaire visait à permettre d'évaluer les emplois supérieurs à partir de facteurs plutôt quantitatifs reliés à la méthode officielle tels que les effectifs dans l'unité administrative, le taux de professionnalisation dans les effectifs, la division du travail et le situs hiérarchique, alors que la méthode actuelle privilégie davantage des facteurs qualitatifs tels les autres attributs de l'emploi et l'élément comparatif. La Commission souhaite que les travaux de recherche, de révision et d'expérimentation poursuivis depuis quelque temps par le

1. Règlement concernant le classement des fonctionnaires:
Article 8f): Un classement est attribué à un fonctionnaire lors de sa nomination et lorsque ce classement initial est modifié, notamment lors: d'un changement du titre de l'emploi d'un fonctionnaire régi par le « Règlement de classification numéro 630 concernant les cadres supérieurs. »

Conseil en matière d'évaluation des emplois supérieurs alliés au fait que la nouvelle Loi sur la fonction publique rendra les sous-ministres et dirigeants d'organismes responsables de cette activité importante, permettront d'améliorer la situation.

La situation hiérarchique :

La situation hiérarchique du cadre supérieur doit correspondre à celle qui a été autorisée par le Conseil dans le plan d'organisation du ministère ou de l'organisme pour l'emploi dont il est titulaire.

La situation des cadres supérieurs qui n'était pas conforme à cette exigence découlait de décisions prises par les autorités des ministères et organismes ou par des gestionnaires de modifier les structures officielles et les liens hiérarchiques entre certains cadres supérieurs avant d'avoir obtenu l'autorisation préalable du Conseil. De plus, la Commission a constaté que la majorité de ces décisions n'avait pas été prise en vertu des dispositions prévues à l'article 62 de la loi qui accordent au sous-ministre et au dirigeant d'organisme le pouvoir « de définir les devoirs du fonctionnaire et de diriger son travail » puisque ces dispositions étaient pratiquement inconnues de la majorité des gestionnaires. Le recours à cet article aurait permis de régulariser temporairement ces décisions dans l'attente de leur approbation par le Conseil conformément à l'article 59 de la loi.

Par ailleurs, l'analyse de la situation hiérarchique de chacun des cadres a conduit la Commission à souligner le caractère problématique de la situation des vice-présidents d'organisme exerçant une autorité hiérarchique sur des fonctionnaires. Ces personnes sont considérées « hors cadre » par le Conseil qui leur reconnaît néanmoins une position d'autorité dans les structures même si elles ne sont pas membres du personnel de la fonction publique et que la loi constitutive de chaque organisme visé limite la plupart du temps à son président l'exercice des pouvoirs d'un dirigeant d'organisme. La Commission s'est interrogée sur cette situation qui lui est apparue problématique en regard des dispositions prévues à l'article 54 de la Loi sur la fonction publique et aussi aux articles 57, 82, 83 et 96, entre autres, de la même loi[1].

Comme cette situation était susceptible d'être rencontrée au sein de plusieurs autres organismes et dans le but d'éviter toute équivoque, la Commission a suggéré à la ministre de la Fonction publique de requérir l'opinion du jurisconsulte du gouvernement pour éclaircir la situation au plan juridique. De plus, la Commission a souligné au Conseil que cette clarification s'imposait en raison de son impact sur les décisions qu'il est appelé à prendre en vertu des dispositions prévues à l'article 59 de la Loi sur la fonction publique en matière d'approbation des plans d'organisation.

Le caractère problématique d'une telle situation cessera d'exister avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (1983, chapitre 55). Les dispositions prévues à l'article 41 de cette loi prévoient, en effet, que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme pourra déléguer « à un fonctionnaire ou au titulaire d'un emploi l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués par la présente loi » ; l'expression « titulaire d'un emploi » englobant la réalité administrative propre aux emplois de vice-présidents, la situation s'en trouvera régularisée.

En conclusion générale de ces vérifications sur le classement des cadres supérieurs, la Commission estime que son intervention dans ce domaine a sensibilisé les autorités responsables des ministères et organismes sur certains aspects de la gestion des emplois supérieurs et de leurs titulaires. Elle aura peut-être permis d'approfondir et de maîtriser les implications des nombreuses règles en vigueur. La Commission croit avoir contribué à l'amélioration de la gestion du personnel d'encadrement supérieur et à la protection des droits des fonctionnaires appartenant à cette catégorie d'emplois.

La Commission considère par ailleurs que la « mise en tablette », expression souvent utilisée pour désigner le déplacement d'un cadre de son emploi régulier sans son accord et sans l'autorisation requise du Conseil pour modifier en conséquence le plan d'organisation et le niveau de l'emploi, demeurera un problème dans la mesure où de tels

---

1. Article 54 : Le sous-ministre et le dirigeant d'organisme surveillent et dirigent les fonctionnaires de leur ministère ou de leur organisme.

   Article 57 : En cas d'absence ou d'incapacité temporaires d'un sous-ministre, le ministre titulaire peut désigner un sous-ministre associé, un sous-ministre adjoint ou un autre fonctionnaire pour assurer l'intérim. Sous réserve de toute disposition législative au contraire, au cas d'absence ou d'incapacité temporaires d'un dirigeant d'organisme, le ministre responsable de l'organisme nomme une autre personne pour exercer les fonctions que la présente loi attribue au dirigeant d'organisme.

   Article 82 : Un sous-ministre ou un dirigeant d'organisme peuvent, par écrit, déléguer un pouvoir prévu par les articles 80 ou 81 à un fonctionnaire de leur ministère ou organisme.

   Article 83 : Le reclassement d'un fonctionnaire, à sa demande, à une classe d'emploi de même niveau de conditions d'admission que celles de la classe à laquelle il appartient, est effectué, après que l'Office ait procédé à une déclaration d'aptitudes, par un écrit du ministre titulaire duquel il relève ou du ministre responsable de l'organisme dans lequel il est employé. Le ministre peut déléguer ce pouvoir au sous-ministre ou au dirigeant d'organisme lesquels peuvent le sous-déléguer à un fonctionnaire de leur ministère ou organisme.

   Article 96 : La destitution, la suspension ou l'imposition d'une sanction disciplinaire à un fonctionnaire visé dans le paragraphe b de l'article 72 est faite par le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme dont il relève ; ceux-ci peuvent, par écrit, déléguer leur pouvoir à un fonctionnaire de leur ministère ou organisme.

déplacements, au lieu d'être l'occasion d'une meilleure utilisation des cadres, continueront d'être imposés sans dialogue avec les cadres visés et dans un but de mise au rancart de ressources dont l'incompétence ou l'improductivité souvent invoquée à l'appui des déplacements peut, dans plusieurs cas, être plus subjective que réelle.

Vérification des requêtes

Ce programme a pour but d'étudier des plaintes que des personnes, de l'intérieur ou de l'extérieur de la fonction publique, adressent à la Commission pour lui signaler une présumée illégalité ou irrégularité dans l'application de la Loi sur la fonction publique ou des règlements adoptés sous son empire.

Durant l'année, la Commission a traité quatre requêtes. Pour une de celles-ci, l'enquête avait débuté à la fin de l'année 1981 et elle a pris fin après le 31 mars 1983. Pour cette raison et comme il n'avait pas été possible d'en faire état dans son rapport annuel 1982-1983, la Commission en présente cette année le résumé. Au moment de la rédaction de ce rapport, l'enquête menée sur une de ces requêtes n'était pas terminée.

Globalement, les trois requêtes sur lesquelles la Commission a pris une décision ont été considérées comme fondées totalement. Dans ces trois cas, les autorités visées par les constatations et recommandations de la Commission ont pris action dans un cas seulement pour corriger la situation dans le futur.

La Commission présente ci-dessous un abrégé de ces trois enquêtes.

1. Objet de la requête

En mai 1981, une personne s'est adressée à la ministre de la Fonction publique pour dénoncer une situation qu'elle qualifiait de favoritisme et qui, selon elle, aurait causé préjudice à certains fonctionnaires à l'occasion de la dotation de certains emplois par concours dans une direction générale au ministère des Affaires sociales; elle demandait de faire enquête pour jeter la lumière sur ce problème. À la suggestion de la ministre qui lui avait souligné que la Commission avait la mission d'enquêter en pareille matière, cette personne a transmis sa requête à la Commission qui, devant le sérieux des allégations, a décidé de tenir une enquête.

Constatations

Au terme d'une enquête longue et difficile en raison de la nature particulière de la requête, la Commission a conclu de l'étude des dossiers et, surtout, des témoignages recueillis que les principales allégations étaient fondées. En effet, elle a considéré qu'il y avait eu des situations de favoritisme teintées de népotisme à l'occasion de la dotation de certains emplois dans des bureaux des régions administratives de Québec et du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

De son enquête, la Commission a retenu les principales constatations suivantes:

Le gestionnaire successivement responsable des deux régions visées par l'enquête a pratiqué, au cours des dernières années, une gestion des ressources humaines hermétique où, pour des motifs déclarés d'efficacité administrative et parfois en méconnaissance de la Loi sur la fonction publique et de ses règlements d'application, il avait pu agir librement dans les transferts de postes d'un bureau à l'autre, la détermination du niveau des emplois, la dotation des emplois en série par l'affectation du personnel alliée à la tenue de concours de promotion et de recrutement et ce, sans égard aux règles en vigueur et aux droits des fonctionnaires qui en étaient plus souvent qu'autrement les victimes. Les nombreux mouvements de personnel et de postes dont il était l'auteur comportaient la manifestation d'un abus de pouvoir de la part de ce gestionnaire, en ce que le jeu d'affectations qu'il avait lui-même dirigé avait privilégié des fonctionnaires de son choix, notamment deux de ses proches et une autre personne apparentée à son supérieur, en leur ouvrant de ce fait des voies accélérées de promotion à des emplois eux aussi de son choix.

Devant ce type d'opérations de dotation des emplois, la direction du personnel est apparue à la Commission comme ayant subi une neutralisation. En effet, elle a semblé avoir été le plus souvent appelée à confirmer à rebours des décisions reliées à une gestion des ressources humaines inconvenante et éloignée de l'esprit de la loi et des règlements; elle n'avait pas pu, en ce qui a trait à la direction générale visée, remplir l'ensemble de sa vocation tracée par les autorités ministérielles. La Commission a observé un manque évident de contrôle central sur les effectifs, les emplois, la détermination de leur niveau et leur dotation dans cette direction générale en plus d'une implication équivoque et dirigée de certains de ses gestionnaires dans le processus de sélection des candidatures dans certains concours. Toutefois, la Commission a pu apprécier les efforts répétés faits par la direction du personnel pour contrôler le processus de dotation des emplois au cours de la période visée par l'enquête, lesquels ont finalement conduit à un changement.

Comme cette importante unité administrative avait été transférée, pendant l'enquête, sous l'autorité du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, en novembre 1982, la Commission a fourni au sous-ministre de ce ministère tous

les éléments de ses constatations contenus au rapport d'enquête et lui a demandé de la tenir informée de toute mesure qu'il déciderait de prendre pour corriger la situation.

Le sous-ministre a répondu en février 1983 en communiquant à la Commission les résultats détaillés d'une étude que son ministère avait effectuée du rapport d'enquête. En bref, il concluait que le rapport contenait, à son avis, une quantité d'erreurs et d'imprécisions qui sapaient sa crédibilité et qui l'amenaient à s'interroger sur le bien-fondé de la plainte que la Commission avait reçue.

La Commission a procédé à un examen approfondi de la réplique du ministère. Elle en a d'abord remarqué que celle-ci s'appuyait uniquement sur des pièces documentaires et laissait presque complètement de côté des déclarations recueillies lors de l'enquête auprès de fonctionnaires qui, à des degrés et des niveaux divers, avaient été témoins ou impliqués dans les événements reliés à la plainte. La Commission a convenu que le ministère avait raison de prétendre que le rapport contenait certaines erreurs. Toutefois, elle a pu constater à son tour que la réplique du ministère comportait aussi des omissions, des imprécisions et même des inexactitudes. De façon générale, la Commission a estimé que cette réplique du ministère n'infirmait pas la principale conclusion du rapport à l'effet que la plainte était fondée. Au contraire, l'examen des pièces fournies par le ministère a confirmé que les quatre principales situations factuelles décrites dans le rapport étaient entachées de favoritisme. En juin 1983, la Commission a écrit au sous-ministre pour lui confirmer qu'elle maintenait sa conclusion et lui exposer en détail ces quatre situations. Elle a alors offert au sous-ministre de mettre à sa disposition le document dans lequel elle avait consigné les résultats de son analyse de la réplique du ministère. Le mois suivant, le sous-ministre a accepté l'offre et ledit document lui fut fourni.

Dans une lettre datée du 12 décembre 1983, le sous-ministre par intérim fit part à la Commission des commentaires définitifs du ministère sur les conclusions du rapport de vérification. Il soumit que les principaux éléments qui conservaient leur pertinence après la réplique du ministère et l'examen qu'en avait fait la Commission, mettaient essentiellement en cause les agissements d'un seul gestionnaire parmi plus de 70 cadres supérieurs. Suivant l'avis de ses conseillers, le ministère a estimé qu'il n'était pas approprié de prendre des mesures disciplinaires à la suite du rapport de vérification en raison notamment du fait que les anomalies ne mettaient pas en évidence d'accrocs majeurs à la lettre des lois et règlements, même si l'esprit de ceux-ci avait pu ne pas être intégralement respecté; selon le sous-ministre, les différents gestes posés pris isolément avaient à peu près toutes les apparences de la normalité ou de la légalité mais c'était plutôt l'ensemble qui avait abouti à des résultats surprenants, voire même douteux. À ce sujet, le sous-ministre terminait en expliquant que, à partir d'une enquête administrative telle que celle qui avait été faite où les témoins n'avaient pas fait l'objet d'un contre-interrogatoire, où bon nombre de ceux-ci avaient été entendus par les vérificateurs sous la protection de l'anonymat et alors qu'une partie des témoignages était infirmée par des documents, le ministère aurait de la difficulté à constituer une nouvelle preuve valable qui lui fournirait des arguments suffisants pour résister en appel d'une mesure disciplinaire, compte tenu des règles de droits applicables en pareil cas devant un tribunal.

Le sous-ministre exposa ensuite les mesures qui avaient été prises dans un but d'amélioration de la gestion du personnel, notamment depuis avril 1982 au moment où le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu a assumé la responsabilité de la gestion du personnel de la direction générale visée. En résumé, ces actions avaient été les suivantes:

— transmission à tous les gestionnaires d'un manuel de gestion des ressources humaines où sont principalement précisés le rôle, les pouvoirs et les responsabilités des premiers en regard de ceux qui relèvent en propre de la direction des ressources humaines;
— tenue de réunions d'information avec les gestionnaires;
— démembrement de l'équipe qui oeuvrait en gestion des ressources humaines au sein de cette direction générale et confirmation de la responsabilité de la direction des ressources humaines en matière de conseil et de contrôle des activités pertinentes à ce domaine de la gestion;
— détermination du niveau des emplois faite centralement par la direction des ressources humaines;
— surveillance accrue des activités de sélection du personnel, attention particulière portée sur la composition des comités de sélection, offres d'emploi faites par la direction des ressources humaines ou l'Office du recrutement et de la sélection du personnel, le cas échéant;
— surveillance particulière de toutes les décisions portant sur les mouvements de personnel dans les régions administratives visées par le rapport, depuis sa parution.

Le sous-ministre concluait sa lettre en déclarant sa conviction que les diverses mesures qui avaient été mises en application depuis avril 1982 avaient,

de façon générale, substantiellement contribué à une nette amélioration du processus de gestion des ressources humaines du ministère. À titre d'exemple des efforts faits en ce sens, il fournissait à la Commission copie d'une note qu'il adressait ce même jour à tout le personnel d'encadrement du ministère pour lui communiquer de façon précise toutes les valeurs essentielles à une bonne qualité de vie et à un bon climat de travail que la direction du ministère entendait voir continuer à imprégner la gestion des ressources humaines du ministère, à savoir dignité, respect de la personne, climat de confiance et de sécurité, traitement équitable, critères objectifs, ouverture à tous, transparence dans l'action.

La Commission a pris note de ces mesures qui, dans leur ensemble, étaient de nature à corriger dans le futur les irrégularités et les comportements que l'enquête avait mis en évidence dans les quatre situations factuelles décrites dans le rapport et dans le document d'analyse de la réplique du ministère.

Décision

Plainte fondée. Corrections prises par le ministère pour l'avenir.

2. Objet de la requête

Le Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec inc. demande à la Commission de faire enquête sur le reclassement de certains fonctionnaires de la Régie des permis d'alcool. Le Syndicat met en doute notamment la légalité du reclassement dont ont fait l'objet deux personnes qui, de ce fait, ont accédé à une classe d'emploi de niveau supérieur sans que l'Office du recrutement et de la sélection du personnel de la fonction publique n'ait procédé à leur déclaration d'aptitudes. Le Syndicat estime que la décision de l'employeur va à l'encontre des dispositions de la Loi sur la fonction publique.

Constatations

Les mouvements de personnel visés par la plainte du Syndicat trouvaient leur origine dans les coupures d'effectifs effectuées à la Régie des permis d'alcool dans le cadre des compressions budgétaires imposées par le Conseil du trésor. C'est ainsi que, à compter du 1er avril 1983, toutes les activités d'inspection et d'enquête qui étaient dévolues à la direction des contrôles-exploitation de la Régie furent transférées à la Sûreté du Québec. Cette décision visait 52 postes dont 48 de leurs titulaires étaient syndiqués.

L'enquête a permis de constater que, en plus des deux personnes visées par la plainte du Syndicat, deux autres personnes s'étaient vues attribuer au printemps 1983 un nouveau classement dans le même contexte que celui décrit précédemment. La situation de ces quatre personnes a donc été examinée en regard de la loi et de la réglementation en vigueur.

Selon l'analyse des faits recueillis en cours d'enquête, il est apparu que la majorité des employés visés par la décision de la Régie avait été mise en disponibilité. En effet, ceux-ci avaient été informés de leur mise en disponibilité à compter du 2 avril 1983 par une lettre que leur adressait le dirigeant de l'organisme le 25 mars 1983. On leur précisait aussi que, selon les dispositions de l'article 60 de la Loi sur la fonction publique[1] et en vertu des règles établies aux articles 21, 22 et 23 des conditions de travail des fonctionnaires (1983-1985), leur nom avait été référé à l'Office du recrutement et de la sélection du personnel en vue d'être placés dans un autre ministère ou organisme et que, tout en continuant de relever de la Régie, ils seraient assignés entre-temps à une autre tâche à compter du 2 avril 1983.

Par contre, la vérification a démontré que les modalités ci-haut mentionnées n'avaient pas été suivies dans le cas des quatre personnes visées. En effet, il s'est avéré que, contrairement aux autres employés, celles-ci n'avaient jamais été mises en disponibilité. L'attribution de leur nouveau classement ne s'était pas inscrite dans le cadre de la procédure spéciale prévue à cette fin. C'est pourquoi la Commission a dû étudier leur nouveau classement en regard des autres dispositions pertinentes de la loi.

1. Article 60 de la loi: Si conséquemment à une décision du Conseil du trésor, un ministère ou un organisme doit réduire le nombre de ses fonctionnaires permanents dans une classe d'emploi, celui-ci procède, conformément aux normes et conditions déterminées par règlement du ministre de la Fonction publique, à l'identification de ceux qui sont en surplus et à leur mise en disponibilité auprès de l'Office. Lorsque l'Office est dans l'impossibilité de procéder au placement d'un fonctionnaire en disponibilité conformément à son classement, il peut lui attribuer un nouveau classement conformément à un règlement du ministre de la fonction publique ou à une convention collective de travail après avoir vérifié ses aptitudes: ce nouveau classement ne peut entraîner une diminution du traitement régulier auquel le fonctionnaire avait droit avant de se voir attribuer le classement.

Pour deux de ces personnes, le nouveau classement de technicien en administration qui leur fut attribué en date du 7 mars 1983 constituait une promotion. Or, ces promotions n'avaient pas été accordées en application des dispositions des articles 67 et 78 de la loi[1], ou de celles de l'article 15,09 de la convention collective de travail. En effet, ces personnes n'avaient pas été promues à la suite de concours, elles n'avaient fait l'objet d'aucune déclaration d'aptitudes à la nouvelle classe d'emploi par l'Office et elles n'avaient formulé aucun appel ou grief. La Commission a donc conclu que ces deux promotions étaient entachées d'illégalité.

Par ailleurs, le nouveau classement attribué aux deux autres employés en date du 5 avril 1983 constituait pour chacun d'eux une rétrogradation, vraisemblablement sans cause, le premier à la classe d'agent de bureau et le second à celle de technicien en administration. Dans les deux cas, aucun motif d'incompétence, d'invalidité ou d'incapacité permanente n'avait été retenu pour justifier une telle mesure. Ces rétrogradations ne se situant pas dans le cadre des dispositions de l'article 86 de la loi[2] ou de l'article 15,10 de la convention collective de travail, la Commission a considéré qu'elles étaient aussi entachées d'illégalité.

La Commission a recommandé aux autorités compétentes d'annuler ces promotions et ces rétrogradations. De plus, elle leur a recommandé de traiter les quatre personnes visées comme tous les autres employés l'avaient été, c'est-à-dire en conformité avec les dispositions de l'article 60 de la loi et les dispositions réglementaires ou contractuelles pertinentes.

Plusieurs mois plus tard, les autorités de la Régie et du ministère de la Justice ont répondu dans une lettre conjointe à la Commission que, après avoir étudié de nouveau les actes posés, elles croyaient avoir procédé à l'attribution des nouveaux classements conformément aux dispositions de l'article 21 de la convention collective 1978-1982 de l'unité « fonctionnaires », en se basant sur une interprétation à cet effet reçue du ministère de la Fonction publique. En outre, elles ajoutaient que, en pratique, il n'était plus possible d'accepter la recommandation de la Commission puisque depuis celle-ci, une intégration au corps d'emploi des techniciens en droit avait encore modifié le classement des quatre personnes visées.

La Commission a tenu à examiner le fondement juridique de la position avancée par ses interlocuteurs. À l'occasion d'une rencontre qu'elle a eue à cette fin avec les représentants du ministère de la Justice, du ministère de la Fonction publique et de la Régie, ceux-ci ont convenu que l'article 21 de la convention collective de travail qu'ils avaient invoqué pour justifier leurs actions ne pouvait pas être interprété comme étant attributif d'une compétence en matière de promotion et de mise en disponibilité des fonctionnaires que la loi réserve à des organismes indépendants de l'employeur. Les conclusions de la Commission sur le défaut de validité des nouveaux classements accordés aux quatre employés gardaient donc leur pertinence.

Des propos que lui ont tenus les représentants des deux ministères et de la Régie, la Commission a estimé qu'elle avait des raisons de croire que, à l'avenir, une meilleure perception de la nature et de la portée des dispositions légales, réglementaires et conventionnelles en cette matière amènerait les personnes en autorité à poser des actes qui en respecteront la lettre et l'esprit et qui assureront un traitement équitable à l'ensemble des fonctionnaires en faisant l'objet.

Décision

Plainte fondée. Corrections non obtenues.

---

1. Article 67 de la loi (1er, 2e et 3e alinéas):

   "Le personnel de la fonction publique est recruté et promu par voie de concours et tout concours doit être de nature à constater impartialement la valeur des candidats. Toutefois, un concours n'est pas requis lors de l'accès à un grade supérieur, mais il s'effectue par voie d'examen de compétence conformément à un règlement du ministre de la Fonction publique.

   Lors d'un concours, la sélection est établie sur la base de critères de compétence et d'aptitudes et le concours donne lieu à l'établissement d'une liste classant les candidats par ordre de mérite.

   Les nominations et les promotions sont faites selon cet ordre parmi les candidats qui ont fait l'objet d'une déclaration d'aptitudes.

   Article 78 de la loi:

   Le fonctionnaire qui est affecté autrement que pour une fin de remplacement temporaire à des fonctions caractéristiques d'une classe d'emploi à laquelle il a été déclaré apte sans y avoir été promu a droit d'en appeler à la Commission pour réclamer d'être promu à cette classe, s'il exerce ces fonctions de façon principale et habituelle.

2. Article 86 de la loi:

   Le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme peuvent, par un écrit, rétrograder un fonctionnaire à une classe comprtant une rémunération maximum inférieure ou révoquer un fonctionnaire si celui-ci est incompétent dans l'exercice de ses fonctions ou incapable de les exercer.

   Ils communiquent immédiatement cet écrit au ministre de la Fonction publique et au contrôleur des finances.

3. Objet de la requête

Une fonctionnaire s'est adressée au président de l'Assemblée nationale et à la Commission pour attirer l'attention sur les obstacles qu'elle a rencontrés et qui l'empêchaient d'obtenir une promotion suivant son rang en application des dispositions de l'article 67 de la loi. Devant le caractère sérieux des allégations faites dans la plainte, la Commission a décidé de faire enquête auprès des autorités de l'Assemblée nationale où se trouvaient les emplois à combler.

Constatations

La plaignante avait participé à un concours spécifique de promotion tenu en délégation pour combler deux emplois vacants à la classe II d'agent ou agente de maîtrise en soutien administratif à l'Assemblée nationale. Elle avait été déclarée apte à cette classe d'emploi, au deuxième rang, en novembre 1982. À la suite d'un appel d'une candidate, en vertu de l'article 77 de la loi, la procédure de sélection du concours avait été annulée par la Commission pour être ensuite reprise par un nouveau comité de sélection au terme de laquelle la plaignante fut de nouveau déclarée apte encore au deuxième rang en juillet 1983.

La plaignante a allégué que, après avoir été informée de son résultat, elle avait communiqué avec un représentant de la direction du personnel pour savoir à quel moment elle pourrait être promue à l'un des deux emplois vacants qui lui revenait selon l'ordre de mérite. Elle fut d'abord informée qu'un des deux emplois n'était plus disponible puisque les autorités avaient reçu un grief de la candidate classée au quatrième rang au même concours qui, en vertu de l'article 15.09 de la convention collective de travail[1], réclamait d'être promue à l'emploi qu'elle occupait par intérim depuis plus d'un an. Elle apprit par la suite qu'on avait fait droit à ce grief et que, en conséquence, le seul emploi encore disponible revenait à la candidate au premier rang.

Deux mois après sa déclaration d'aptitudes, soit au début de septembre 1983, la direction du personnel communiqua de nouveau avec la plaignante pour l'informer que la candidate au premier rang à qui on avait offert l'emploi venait de le refuser et que, de ce fait, elle pouvait y être promue et entrer en fonction le 3 octobre suivant. La plaignante accepta l'offre sur le champ. Le lendemain, la direction du personnel communiqua à nouveau avec elle pour lui indiquer que l'offre de la veille était maintenant en suspens puisque la candidate au premier rang s'était ravisée et avait demandé un délai de réflexion.

La Commission a fait part au secrétaire général de l'Assemblée nationale des considérations qu'elle a retenues à la suite de l'analyse des renseignements obtenus et des discussions que ses chargés de mandat ont eues avec lui sur cette affaire.

Il est d'abord apparu à la Commission que la longueur et l'imprécision qui ont marqué la phase d'offre d'un des deux emplois à la candidate au premier rang n'ont pas été de nature à rendre transparente cette étape importante du processus de dotation et ce, d'autant plus que l'emploi qu'elle avait d'abord refusé puis finalement demandé et accepté avait été offert au même moment à la plaignante qui était au deuxième rang sur la liste de déclaration d'aptitudes. Dans ce contexte où la plaignante s'était vue aviser le 13 septembre par la direction du personnel de l'Assemblée nationale que la date de son entrée en fonction pourrait être le 3 octobre et que la direction du personnel de l'organisme qui l'employait en avait été avisée, il est plausible de croire que cette personne soit demeurée fort sceptique sur le bien-fondé de la décision prise le lendemain par les représentants de l'Assemblée nationale d'imposer un gel sur cette offre d'emploi parce que la candidate du premier rang s'était ravisée et avait demandé un autre délai de réflexion. Ayant été informée que la candidate au premier rang avait finalement accepté l'emploi le 23 septembre, la Commission a regretté que le mode de présentation cahotique des candidatures qui avait été suivi ait eu pour effet de laisser pour compte la plaignante qui, contrairement aux dispositions de l'article 67 de la loi, n'avait pas été promue suivant son rang, vu que le second emploi mis en concours avait déjà été retiré du processus de dotation par la décision signifiée en août 1983 par le directeur du personnel de l'Assemblée nationale de faire droit au grief inscrit par la candidate au quatrième rang et de lui accorder la promotion dans cet emploi.

Relativement à cette décision prise en vertu de l'article 15.09 des dispositions constituant la convention collective de travail de l'unité « fonctionnaires », la Commission n'était pas convaincue que celle-ci était entièrement fondée en droit. En effet, elle a exprimé l'opinion que, dans le cas du personnel syndiqué, les dispositions de cet article

---

1. Article 15.09 des dispositions tenant lieu de convention collective de l'unité « fonctionnaires »:
   L'employé peut faire un grief pour réclamer les droits qui découleraient du recours qu'il lui serait possible d'exercer devant la Commission de la fonction publique en vertu de l'article 78 de la Loi sur la fonction publique s'il n'était pas assujetti aux dispositions de la présente convention collective au moment où surviennent les événements qui y donnent ouverture.
   Article 78 de la Loi sur la fonction publique:
   Le fonctionnaire qui est affecté autrement que pour une fin de remplacement temporaire à des fonctions caractéristiques d'une classe d'emploi à laquelle il a été déclaré apte sans y avoir été promu a droit d'en appeler à la Commission pour réclamer d'être promu à cette classe, s'il exerce ces fonctions de façon principale et habituelle.

n'ont comme seul effet de transférer à une autre autorité la juridiction que l'article 78 de la loi accorde à la Commission en pareille matière. La Commission doute que l'employeur puisse, en pareil cas, devenir l'instance qui décide de faire droit à un grief de cette nature à la place de l'arbitre prévu à la convention collective pour juger le droit que la loi reconnaît à un fonctionnaire de réclamer d'être promu à une classe d'emploi.

La Commission a aussi constaté que la candidate au quatrième rang avait fait l'objet d'une désignation à titre provisoire par les autorités de l'Assemblée nationale le 25 janvier 1982 pour agir à titre de responsable d'une équipe de transcription dans l'un des deux emplois qui ont fait l'objet du concours susmentionné. Les motifs de cette désignation laissaient voir clairement que « dans l'attente d'un nouveau titulaire de ce poste, Mlle... agira officiellement à titre de responsable d'une équipe de transcription ». Suivant les renseignements qu'elle a obtenus, la Commission a constaté que cette personne avait occupé cet emploi pendant toute la durée du concours et jusqu'au début du processus de présentation des candidats. De plus, cette personne s'était portée candidate au même concours pour postuler les emplois vacants dont celui auquel elle avait été désignée à titre provisoire. La Commission a exprimé le doute qu'on puisse voir dans ces faits la réalisation d'une des conditions prescrites à l'article 78 de la loi permettant l'attribution d'une promotion par voie d'exception à la règle de la sélection au mérite prévue à l'article 67. En effet, elle n'a pu s'expliquer que l'on puisse soutenir que cette personne était une fonctionnaire affectée autrement que pour une fin de remplacement temporaire et que, en conséquence, elle devait être promue à la classe II des agents de maîtrise en soutien administratif et ce, de préférence à la candidate au deuxième rang.

Dans les circonstances, la Commission a recommandé en octobre 1983 à la ministre de la Fonction publique d'examiner ce double problème d'application de l'article 15.09 de la convention collective de travail. Considérant l'impact que cette décision des autorités de l'Assemblée nationale avait eu sur le droit que possédait la plaignante d'être promue suivant son rang en vertu de l'article 67 de la loi, la Commission a demandé à la ministre d'être tenue informée des résultats de cet examen.

Au 31 mars 1984, la ministre n'avait pas répondu à la Commission.

Décision

Plainte fondée. Correction non obtenue.

Annexe 1
Répartition des appels par catégories — 1979 — 1984

Art.	Nature de l'appel	Appels reçus de 1979 à 1984	N.R.	Dés.	Confession de jugement	Règlement hors Cour	Décisions rendues			En cours au 31 mars 84
							ACC.	REJ.	TOTAL	
64	Classement suite à intégration	20	11	—	—	—	8	1	9	—
77	Promotion, avancement de classe et changement de grade	1 119	252	330	88	11	140	233	373	65
78	Affectation sans promotion	177	50	22	—	—	74	24	98	7
87	Rétrogradation et révocation	17	6	1	1	—	2	2	4	5
97	Destitution Suspension Réprimande ou relevé provisoire	194	31	52	—	6	43	17	60	45
XX	Autres	58	58	—	—	—	—	—	—	—
	Total	**1 585**	**408**	**405**	**89**	**17**	**267**	**277**	**544**	**122**

Annexe 2
Les avis sur la réglementation: rétrospective des cinq dernières années (1979-1984)

Dans sa responsabilité d'aviser le Conseil du trésor sur la conformité avec la règle de la sélection au mérite des règlements adoptés par le ministre de la Fonction publique et par l'Office du recrutement et de la sélection du personnel, la Commission a examiné au-delà de trois cents règlements au cours des cinq dernières années.

Ces règlements se divisent en deux groupes principaux dont l'un concerne davantage les conditions de travail et la rémunération de diverses catégories de personnel non régi par une convention collective de travail. Ces règlements constituent environ les deux tiers du total des règlements examinés et ils ont été jugés par la Commission sans portée sur l'application de la règle de la sélection au mérite.

Le second groupe comprend les règlements qui ont une incidence directe ou indirecte sur l'application de la règle de la sélection au mérite. De ce groupe les règlements les plus importants sont assurément le règlement sur la tenue des concours et le règlement concernant les examens de changement de grade du personnel professionnel adoptés par l'Office et les règlements sur la classification des emplois et le règlement concernant certains aspects de l'admissibilité aux emplois de la fonction publique adoptés par le ministre de la Fonction publique. La Commission dans ses avis au Conseil du trésor sur les règlements de ce dernier groupe a indiqué que plus de 60% d'entre eux étaient conformes à la règle de la sélection au mérite tandis que les autres ont fait l'objet d'un avis détaillé indiquant les lacunes constatées et leurs conséquences sur l'application de la règle de la sélection au mérite.

Les déficiences les plus sérieuses mentionnées par la Commission dans ses avis avaient trait à certains aspects des règlements de classification tels que les conditions d'admission et la situation particulière des aspirants et aussi à certains aspects du processus de concours, notamment la diffusion des avis de concours, la procédure de vérification de l'admissibilité, le rangement des candidats et la présentation des candidats.

La Commission a constaté que le Conseil du trésor, dans la plupart des déficiences importantes observées, a tenu compte de ses avis et que par son rôle d'aviseur elle a pu ainsi contribuer à améliorer la qualité des règlements.

Annexe 3
Synthèse des cinq dernières années de vérification (1979-1984)

Dès le début de ses opérations relatives à son nouveau rôle confié par la Loi sur la fonction publique, la Commission a tenu à souligner la distinction qu'elle entendait faire entre l'observation de la loi et des règlements et le fonctionnement du système.

L'intervention de la Commission dans ce domaine se situait à l'intérieur de son pouvoir d'enquête et de recommandation reconnu par les dispositions prévues à l'article 30 a) de la Loi sur la fonction publique.

Les vérifications sur l'observation de la loi et des règlements furent définies comme pouvant être effectuées à l'initiative de la Commission ou lorsqu'un citoyen lui en faisait la demande par écrit, en donnant des raisons suffisantes. Ces vérifications pouvaient porter sur tous les aspects de la gestion du personnel bien que l'accent principal était mis sur le respect de la règle de la sélection au mérite.

Les activités relatives à la vérification sur l'observation furent ainsi confiées à la Direction de la vérification qui fut chargée de procéder à l'élaboration et à l'application de mandats de vérification qui lui étaient confiés par la Commission.

Le grand nombre de matières pouvant faire l'objet de vérifications a amené la Commission, dès sa première année d'opération, à établir des priorités parmi ces matières en tenant compte de leur nature et de leur importance relative. Dans ce choix, la Commission a voulu s'assurer du respect de l'application des dispositions légales et réglementaires relatives au principe de la sélection au mérite qui constituait un des aspects novateurs et importants de la nouvelle loi. Considérant cet objectif et la disponibilité de ses ressources, la Commission a alors adopté les programmes de vérification suivants:

— la vérification des nominations et promotions;
— la vérification des nominations à titre occasionnel;
— la vérification des désignations à titre provisoire d'un fonctionnaire et des réévaluations à la hausse d'un emploi occupé;
— les vérifications particulières;
— la vérification des requêtes;
— la vérification des concours.

Les vérifications relatives à ces divers programmes furent donc entreprises au cours de l'année financière 1979-1980 pour se poursuivre durant les années qui ont suivi tout en s'ajustant aux orientations nouvelles ou aux modifications ayant pu affecter chacun de ceux-ci. Le présent document fournit ci-après une définition sommaire ainsi qu'un résumé succinct faisant état de l'évolution de chacun de ces programmes au cours des cinq dernières années ainsi que les données les plus significatives retenues quant au respect de la loi et des règlements en vigueur.

Vérification des nominations et promotions

Ce programme visait principalement à s'assurer de l'application de l'exigence imposée par le premier alinéa de l'article 67 de la loi quant à l'obligation que tout le personnel de la fonction publique soit recruté et promu par voie de concours.

Les diverses vérifications effectuées dans le cadre de ce programme pendant deux ans ont permis à la Commission de constater que les quelque 300 nominations et promotions vérifiées avaient toutes été effectuées à la suite de la tenue d'un concours.

Les deux éléments majeurs qui se sont dégagés des résultats de ces vérifications sont:

— Les nominations et les promotions des candidats déclarés aptes à la suite des concours de catégorie « général » ou « sectoriel » n'étaient pas faites généralement selon l'ordre de mérite des candidats établi par la liste de déclaration d'aptitudes contrairement aux dispositions prévues au troisième alinéa de l'article 67 alors en vigueur.
— L'utilisation jugée abusive des dispositions prévues à l'article 78 de la loi, pour accorder des promotions à des fonctionnaires par voie d'exception à la règle de la sélection au mérite.

Les dispositions relatives à ces deux problèmes dans la nouvelle loi devraient permettre de leur apporter solution puisque celles-ci prévoient respectivement que le regroupement des candidats sur les listes de déclaration d'aptitudes se fera toujours par niveau et que les titulaires des emplois réévalués à la hausse pourront être promus sans concours.

Vérification des nominations à titre occasionnel

Préoccupée par la possibilité que le recours à du personnel occasionnel crée des situations susceptibles d'empêcher ou de diminuer l'application du principe du mérite, la Commission a voulu examiner la nomination et le classement d'employés à titre occasionnel qui, contrairement à la définition donnée par le règlement à ce statut, occupaient un emploi vacant de la fonction publique ou exerçaient de façon continue des fonctions régulières pour lesquelles aucun poste n'était prévu aux effectifs d'un ministère ou organisme.

Ce programme a été mis en application en 1979 seulement dans deux ministères et un organisme et a permis d'analyser un total de 210 nominations quant à leur conformité par rapport à la réglementation en vigueur.

Les résultats obtenus à la suite de ces trois vérifications ont démontré qu'il était très difficile, du moins à court et moyen terme, d'identifier de façon précise une quelconque dérogation à la règle de la sélection au mérite. Les 114 irrégularités constatées trouvaient leur origine dans le non-respect des dispositions réglementaires suivantes énumérées selon un ordre décroissant quant à leur nombre: caractère permanent de l'emploi, dossiers incomplets, classement non conforme et nominations par une personne ne détenant pas le pouvoir de nomination.

Les dérogations à la règle de la sélection au mérite par le biais des nominations de ce type pouvant mieux apparaître dans le cadre des programmes de vérifications de concours, il fut convenu d'y introduire en 1980 certains éléments visant à examiner la nomination des candidats déclarés aptes qui étaient à l'emploi à titre occasionnel dans un ministère ou organisme au moment du concours.

Vérification des désignations à titre provisoire d'un fonctionnaire dans un emploi vacant et des réévaluations à la hausse d'un emploi occupé

Ce programme visait à s'assurer de l'application des nouvelles modalités édictées par le ministre de la Fonction publique relativement à ces deux situations dans le « Règlement sur la dotation ».

Les activités relatives à ce programme furent confinées à l'étape de sa définition par l'élaboration d'une méthodologie en vue de sa réalisation.

L'expérimentation de la méthodologie retenue au sein de deux ministères a permis de constater le caractère alors prématuré de ce programme en ce que les divers mécanismes administratifs applicables et découlant de la nouvelle loi n'étaient pas encore complètement implantés en 1979.

Pour cette raison et dans le but de placer davantage l'accent sur la règle de la sélection au mérite, il fut convenu de ne pas poursuivre ce programme en 1980 au profit de ceux portant directement sur la vérification des concours.

Vérifications particulières

Ce programme portait sur des matières diverses pouvant avoir un impact direct ou indirect avec la règle de la sélection au mérite.

Les vérifications effectuées à l'intérieur de ce programme au cours de la période comprise entre le 1er avril 1979 et le 31 mars 1984 ont visé divers domaines régis par la loi et ses règlements d'application. C'est ainsi que celles-ci ont conduit, notamment, à l'analyse de situations dans les domaines énumérés ci-après:

— Emplois vacants au sein d'un organisme

Ce sujet d'enquête, qui a fait l'objet d'un mandat unique, visait à vérifier si les dispositions alors en vigueur relativement aux vacances à l'effectif[1] avaient reçu leur application.

La vérification a révélé que les dispositions relatives à l'avis que le dirigeant d'organisme devait donner au ministre de la Fonction publique en regard des emplois vacants n'avaient pas reçu leur application. Le non-respect de ces dispositions trouvait son origine dans le fait que les autorités de l'organisme visé par le mandat appliquaient les dispositions prévues à une directive émise par le ministère de la Fonction publique et que le moyen de transmission ainsi retenu ne pouvait, selon la Commission, satisfaire aux obligations découlant de l'article 69 de la loi puisque ces informations n'étaient pas acheminées au ministre de la Fonction publique.

Comme cette situation était susceptible de se retrouver dans tous les organismes non encore assujettis au système automatisé de gestion des informations sur le personnel du ministère de la Fonction publique, la Commission a suggéré au ministre d'étudier ce problème et d'y apporter une solution permettant aux dirigeants de ces organismes de répondre à leurs obligations découlant de cet article de la loi. Aucune suite ne fut donnée à cette recommandation. Il faut toutefois souligner que cette obligation disparaîtra avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur la fonction publique (1983, chapitre 55) le 1er avril 1984.

La vérification a également fait ressortir que les dispositions relatives aux mesures à prendre en vue de combler les emplois vacants[2] n'avaient pas reçu leur application et que l'organisme avait notamment

1. Loi sur la fonction publique (1978, chapitre 15), articles 69 et 70.
2. Règlement sur la dotation, article 30.

eu recours à du personnel contractuel à cette fin. La Commission a souligné aux autorités que, même s'il était exclu du champ d'application de la directive du Conseil du trésor régissant l'embauche du personnel sur une base contractuelle, l'organisme ne pouvait ignorer les énoncés de politique administrative du gouvernement qu'on y retrouve. Donnant suite à une recommandation formulée dans ce sens, les autorités ont par la suite adopté une politique interne relative à l'embauche du personnel d'agences et de personnel sous contrat individuel.

— Mouvements de personnel autres que ceux effectués à la suite de la tenue de concours

Les mouvements de personnel visés étaient les suivants:

les reclassements (article 83 de la loi) et les rétrogradations des fonctionnaires (articles 86, 88);

les affectations, mutations et changements du titre de l'emploi des cadres supérieurs (articles 80, 81, 84, 59, 61);

le nouveau classement des fonctionnaires ayant cessé d'être employés dans un cabinet de certains membres de l'Assemblée nationale (article 120);

l'attribution d'un autre emploi et d'un nouveau classement aux personnes visées dans le paragraphe a) de l'article 72 (article 85);

le nouveau classement attribué à un fonctionnaire en disponibilité (article 60);

la réorientation professionnelle des fonctionnaires;

la nomination d'un ex-député par l'Office (article 101).

Les vérifications effectuées au sein de 12 ministères et organismes ont permis de constater que, à deux exceptions près, les 66 mouvements de personnels ainsi visés avaient été effectués conformément à la loi et à ses règlements d'application.

Les deux exceptions visaient la « réintégration » à la fonction publique de deux personnes ayant cessé d'agir à titre de membre d'un organisme. Sans être illégal, le nouveau classement attribué à ces deux personnes revêtait un caractère marginal en ce qu'aucune déclaration d'aptitudes n'avait été émise par l'Office du recrutement et de la sélection du personnel de la fonction publique.

Dans la perspective d'éventuelles modifications à la loi en vigueur, la Commission a recommandé à la ministre de la Fonction publique d'apporter une solution législative à la situation décrite en établissant de façon claire et précise le statut des fonctionnaires qui deviennent membres d'organisme et en prévoyant les règles applicables quant à leur retour éventuel dans la fonction publique comme l'a déjà fait le législateur à l'égard des ex-députés et du personnel des cabinets. Aucune suite ne fut donnée à cette recommandation.

— Aboutissement des appels

Portant sur les appels en matière de promotion accueillis par la Commission et sur les confessions de jugement effectuées par l'Office, ce type de mandat avait pour but de constater si les décisions avaient été exécutées et, dans l'affirmative, quelles en avaient été les conséquences pour les appelants.

L'analyse de 118 dossiers d'appel a révélé que, dans l'ensemble, les actions requises avaient été prises.

— Classement des cadres supérieurs

Depuis 1981, les vérifications relatives à ce sujet ont constitué le point central des vérifications particulières effectuées par la Commission.

C'est ainsi que la situation relative à 1026 cadres supérieurs dans 65 ministères et organismes a fait l'objet d'une analyse en regard de la loi et de la réglementation en vigueur. Environ 40% des personnes constituant cette catégorie d'emploi furent visés par ces vérifications qui furent conduites dans 80% des ministères et organismes existants.

Au total, la situation de 739 cadres supérieurs (72%) fut jugée conforme aux dispositions de la loi et des règlements en vigueur alors que celle des 287 autres cadres (28%) n'était pas complètement conforme en regard du titre de leur emploi, de leurs attributions et de leur situation hiérarchique.

Vérification des requêtes

Ce programme avait pour but d'étudier des plaintes que des personnes de l'intérieur ou de l'extérieur de la fonction publique adressaient à la Commission pour lui signaler une présumée irrégularité à la loi ou aux règlements.

Les vérifications conduites à l'intérieur de ce programme ont visé des situations des plus diverses telles de favoritisme, de retrait progressif et complet des attributions d'un cadre supérieur, de fin d'emploi à titre temporaire, de discrimination raciale et de non-respect de règles administratives concernant notamment les concours de recrutement.

Un total de 83 requêtes furent ainsi traitées au cours des cinq années d'existence de la Commission. De ce nombre, 50 furent jugées fondées (60%) alors que les motifs invoqués en regard des 33 autres furent jugés comme étant non fondés (40%).

Dans les cas où la plainte était fondée et, parmi ceux-ci, lorsqu'il n'était pas trop tard pour apporter un correctif, les autorités visées par les recommandations de la Commission ont corrigé la situation dans 27 cas sur 38 (71%).

Vérification des concours

Le paragraphe a) de l'article 30 de la Loi sur la fonction publique qui charge la Commission de faire enquête stipule que ce mandat doit porter notamment sur le respect de la règle de la sélection au mérite. C'est pourquoi la Commission a entrepris un programme de vérification des concours dès 1979 et qu'elle en a poursuivi la réalisation durant les cinq dernières années.

Ce programme a toujours eu essentiellement pour but de s'assurer que, tel qu'édicté par le paragraphe b) de l'article 50 de la loi, l'Office du recrutement et de la sélection du personnel (ci-après désigné l'Office) a procédé « au recrutement, à la sélection et à la déclaration d'aptitudes des candidats » conformément à cette loi et à ses règlements dont, principalement, celui de cet organisme régissant la tenue des concours.

Selon les années et pour diverses raisons, la réalisation du programme a pris la forme de vérifications qualifiées de complètes ou de partielles. Les vérifications complètes portaient sur un seul concours à la fois mais elles en couvraient l'étendue totale, soit depuis son lancement jusqu'à la nomination ou la promotion des candidats déclarés aptes, pour ainsi examiner l'application de tous les articles du règlement de l'Office sur la tenue des concours. Au contraire, chaque vérification partielle portait simultanément sur plusieurs concours mais elle se limitait à en vérifier certaines étapes particulières et, en conséquence, les seules dispositions légales et réglementaires pertinentes. Compte tenu surtout de leur importance par rapport à la règle de la sélection au mérite, les principaux sujets de ces vérifications partielles ont été les suivants: l'énoncé des conditions d'admission dans les avis de concours, la vérification de l'admissibilité, la détermination de la cote de passage aux examens et la présentation des candidats.

Pour l'un et l'autre des deux types de vérification, le choix des concours qui en ont fait l'objet a été effectué avec la préoccupation d'en examiner la plus grande variété possible eu égard à leur catégorie, à la classification des emplois visés, à leur mode de dotation et aux unités responsables de leur tenue. Toutefois, en ce qui concerne ces deux derniers critères, la Commission a eu de plus en plus tendance avec les années à privilégier les concours de recrutement tenus en délégation par les ministères et organismes puisque, d'une part, elle intervenait dans les concours de promotion dans le cadre de l'audition des appels logés en vertu de l'article 77 de la loi et que, d'autre part, le nombre des concours délégués aux sous-ministres et dirigeants d'organismes s'est accru. Au total, près de 50 concours ont fait l'objet d'une vérification complète alors que des vérifications partielles ont été réalisées dans environ 150 concours au sujet principalement de l'énoncé des conditions d'admission dans les avis et de la vérification de l'admissibilité.

Bien que la proportion des concours vérifiés par rapport à ceux tenus par l'Office ou ses délégataires ait augmenté d'année en année, la Commission est consciente que celle-ci n'est pas suffisante pour constituer un échantillonnage représentatif permettant une évaluation générale sur la tenue des concours. Toutefois, elle estime que le nombre et la diversité des concours qui ont fait l'objet de vérifications ont fait ressortir des constatations qui, en raison de leur nature ou de leur fréquence, lui apparaissent significatives. Ces constatations ont principalement mis en relief l'existence d'un certain nombre de situations problématiques dont le caractère est plus ou moins général et au sujet desquelles la Commission a le plus souvent formulé des recommandations aux autorités compétentes. Ces problèmes peuvent être divisés en deux groupes selon que, depuis leur identification, une solution leur a été apportée ou qu'ils demeurent encore en suspens.

Les problèmes faisant partie du premier groupe ont été principalement relevés jusqu'en avril 1982, soit dans les trois premiers rapports annuels de la Commission. En effet, il s'agit d'abord de la plupart des problèmes qui ont été constatés durant cette période concernant l'énoncé des conditions d'admission dans les avis de concours. Ceux-ci ont trouvé leur solution dans les amendements apportés le 12 juin 1981 par la Loi 12 à l'article 61 de la loi qui ont conféré à l'Office le pouvoir de déterminer, à l'intérieur des conditions d'admission fixées par les règlements de classification, le type de scolarité ou le type ou l'étendue de l'expérience pertinente requise pour chaque concours.

De plus, les modifications, entrées en vigueur le 10 mars 1982, que l'Office a effectuées à son règlement sur la tenue des concours pour tenir compte notamment des amendements à la loi ont aussi contribué à corriger la source de certaines situations problématiques qui avaient été précédemment relevées. Celles-ci portaient notamment sur l'engagement écrit des membres de comité après le début du processus de sélection, l'exercice de fonctions confiées à l'Office ou aux comités de sélection par des personnes non mandatées, la décision de ne pas tenir compte de l'un des trois plans d'évaluation, le défaut de prendre en considération les préférences exprimées par les candidats au moment des présentations lorsqu'il y avait plusieurs emplois vacants, la situation de la femme enceinte qui refuse une nomination ou une promotion en raison de son état. De même, le ministère de la Fonction publique a profité d'amendements qu'il a introduits à ses

règlements de classification des professionnels et des adjoints aux cadres supérieurs pour y ajouter, tel que proposé par la Commission, des conditions d'admission pour le recrutement aux classes II et I dans le premier cas et pour la promotion des enseignants dans le second. Enfin, il y a lieu de souligner aussi que, durant cette période, l'Office a modifié certaines de ses directives ou pratiques dans un sens permettant de résoudre des problèmes relatifs aux conditions d'admission à l'avancement de classe des ouvriers, à la publication des avis de concours dans les hebdomadaires régionaux, à l'utilisation des listes de déclaration d'aptitudes émises à la suite d'un concours dont l'admissibilité est réservée aux résidents d'une zone locale définie sur la base du territoire desservi par un ministère et à la définition de la résidence principale.

Le deuxième groupe de problèmes, soit ceux qui sont demeurés en suspens, a principalement porté sur deux sujets, soit l'énoncé des conditions d'admission dans les avis et le processus de présentation des candidats.

Les vérifications conduites au premier sujet avaient pour but de s'assurer que les conditions d'admission et d'admissibilité formulées dans les avis de concours étaient conformes aux diverses dispositions légales et réglementaires en la matière. La Commission a pu remarquer à chaque année que la majorité des avis ne respectait pas complètement cette exigence en ce qu'ils ne faisaient pas mention de la possibilité d'admission pour les aspirants, c'est-à-dire les candidats qui sont en attente d'obtenir un diplôme ou d'appartenir à une corporation professionnelle; ce problème a surtout résulté du fait que les dispositions réglementaires comportaient l'obligation de toujours en faire état même si elles n'étaient pas adaptées à tous les concours dont principalement ceux requérant de l'expérience. De même, l'examen d'avis de concours à des emplois de cadres supérieurs a permis de constater que les avis précisaient, en les quantifiant, les clauses compensatoires prévues au règlement de classification de ces emplois qui est entré en vigueur en mars 1982; la Commission a estimé que cette initiative n'était pas conforme à la loi même si elle permettait de mieux renseigner les candidats. C'est pourquoi, elle a suggéré à la ministre de la Fonction publique de corriger ces deux problèmes en modifiant la réglementation pertinente. D'ailleurs, et de façon plus générale, la Commission lui a aussi recommandé de réviser les conditions spécifiques d'admission dans la majorité des règlements de classification afin de mieux tenir compte de la possibilité que l'amendement à l'article 61 de la loi a donné à l'Office d'intervenir sur les conditions relatives à la scolarité et à l'expérience.

Les problèmes relatifs à la présentation des candidats remettaient surtout en cause l'application, plutôt que le contenu, de certains articles du règlement de l'Office régissant la tenue des concours. Trois d'entre eux ont été relevés presqu'à chaque année. Il s'agit de la tendance à ne pas tenir suffisamment compte des préférences exprimées par les candidats lorsqu'il y a plusieurs emplois vacants, des délais mis à l'occasion par les ministères ou organismes à informer l'Office de leur décision d'accepter ou de refuser les candidats présentés et, enfin et surtout, de la situation dite de « réservation de candidats » par laquelle un ministère prend des arrangements avec l'Office afin qu'un candidat en particulier puisse lui être présenté. Par ailleurs, dans ce dernier rapport annuel, la Commission fait ressortir certains problèmes que posent les dispositions qui ont été introduites dans le règlement de l'Office concernant la présentation des candidats rangés par niveaux en invitant l'Office à en tenir compte dans la rédaction des modalités à suivre en vertu de la prochaine loi qui rendra habituel ce mode de rangement. Enfin, on a pu remarquer durant les deux premières années que les nominations ou les promotions ne s'effectuaient pas toujours selon l'ordre de mérite des candidats établi sur la liste de déclaration d'aptitudes; la Commission a abandonné ses vérifications à ce sujet après qu'un amendement apporté à la loi en juin 1981 précisait que l'Office était responsable seulement de la présentation mais elle n'a eu aucune indication à l'effet que ce problème a été ultérieurement corrigé.

Sur la base des résultats du programme de vérification des concours durant ses cinq années de réalisation, la Commission croit pouvoir affirmer que, de façon globale, la règle de la sélection au mérite a de plus en plus reçu une meilleure application lors de la tenue des concours de recrutement. Cette conclusion lui apparaît principalement justifiée en considérant que des solutions ont été apportées à plusieurs problèmes de nature générale et que le nombre de situations particulières ou de décisions à l'égard de candidats qui n'ont pas été jugées conformes à la loi et à sa réglementation a progressivement diminué au cours de ces cinq ans. Selon la Commission, cette amélioration tient non seulement aux amendements qui ont été apportés à la loi et au règlement de l'Office au milieu de la période visée mais aussi à une plus grande qualité du travail accompli par les responsables de concours.

Appendice

Ministère des Affaires culturelles
Ministère des Affaires sociales
Ministère du Commerce extérieur
Ministère de l'Environnement
Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche
Assemblée nationale
Bureau de surveillance du cinéma
Bureau du vérificateur général
Commission des affaires sociales
Commission des normes du travail
Commission des transports
Commission des valeurs mobilières
Conseil des collèges
Conseil de pharmacologie
Conseil supérieur de l'éducation
Conseil des universités
Curatelle publique
Office de planification et de développement du Québec
Régie de l'assurance-maladie du Québec
Régie de l'électricité et du gaz
Régie des grains
Régie des loteries et courses
Régie des marchés agricoles
Régie des rentes du Québec
Régie de la sécurité dans les sports
Société de développement industriel
Société du parc industriel du Québec